

CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE

Décembre 2015

Chapitre II

Un instrument d'incitation économique et de redistribution peu efficace

Dès sa création, la TVA apparaît comme un impôt économique moderne remédiant aux « *taxes en cascade qui [faussaient] les conditions de la concurrence* »²²¹ et permettant « *de favoriser l'investissement, d'améliorer la position compétitive de la production et d'inciter à la réorganisation nécessaire des entreprises* »²²². La possibilité d'utiliser la TVA comme un instrument de politique économique n'est pas mise en avant dans les travaux parlementaires préalables à son instauration et à sa généralisation.

Or la multiplication des taux réduits sectoriels, les mesures de dévaluation fiscale – dont les mesures apparentées à la « TVA sociale » – ou encore les débats relatifs aux effets redistributifs de la TVA, témoignent de l'utilisation de cet impôt, en pratique, comme un outil de politique économique.

La TVA peut être examinée à l'aune de la classification de Richard Musgrave des fonctions économiques de l'État²²³ :

- la stabilisation économique : elle se traduit par la mise en œuvre de politiques, notamment monétaire et budgétaire, ayant pour objectif de lisser le cycle conjoncturel afin d'atteindre une croissance économique équilibrée. Relativement peu documentés, les effets attendus d'une utilisation de la TVA dans une perspective de régulation du cycle économique sont décrits dans la partie I ;

²²¹ Exposé des motifs de la loi du 10 avril 1954.

²²² Exposé des motifs de la loi du 6 janvier 1966.

²²³ Richard Musgrave, *Théorie des finances publiques*, 1959.

- l'allocation des ressources : dans le but d'atteindre certains objectifs jugés économiquement ou socialement plus souhaitables que ceux qui résultent du marché, l'État s'efforce d'orienter certains comportements, notamment par le biais de la fiscalité. Se rattache à cette fonction l'introduction de taux réduits destinés à soutenir un secteur particulier, à créer de l'emploi voire à favoriser certaines externalités positives. L'efficacité de ces principaux taux réduits sectoriels est examinée en partie II ;
- la redistribution des revenus : par la dépense publique et la fiscalité, l'État peut chercher à corriger la répartition initiale des revenus afin de favoriser une plus grande justice sociale. Le caractère progressif ou régressif de la TVA et la pertinence d'utiliser cet impôt dans une optique redistributive sont analysés en partie III.

Enfin, la TVA peut être associée à la poursuite d'objectifs de politique économique lorsqu'elle sert de support à des transferts d'assiette vers d'autres impositions dans le cadre d'une politique de dévaluation fiscale. L'impact de telles mesures tient aux différences économiques des impôts dont les assiettes sont modifiées. Les conditions dans lesquelles ces transferts d'assiette peuvent être efficaces économiquement sont abordées en partie IV.

I - Un instrument contra-cyclique potentiellement efficace en bas de cycle mais peu utilisé

L'efficacité de la TVA en termes de régulation passive du cycle économique, c'est-à-dire en l'absence de mesures nouvelles sur l'assiette ou les taux, paraît d'abord limitée s'agissant de son effet de « stabilisation automatique ». De façon active, la TVA n'est pas utilisée comme un instrument contra-cyclique.

A - Un faible effet de stabilisation automatique

L'effet de lissage du cycle conjoncturel exercé par la TVA en tant que stabilisateur automatique est faible en raison de l'élasticité quasi-unitaire des recettes de TVA au PIB. Dans une étude récente, Lafféter et

Pak (2015)²²⁴ documentent au cours de la période 1979-2013 la réaction au cycle économique des trois principaux impôts d'État en fonction de leurs spécificités : l'impôt sur le revenu (IR), la TVA et l'impôt sur les sociétés (IS). L'élasticité apparente des recettes de TVA à l'activité (mesurée comme la variation de la valeur ajoutée) paraît quasiment unitaire à court terme (1,10) comme à long terme (1,06)²²⁵. Celle des recettes de l'impôt sur le revenu (mesurée par rapport au PIB) est identique pour le court terme (1,10) et légèrement supérieure à long terme (1,23). La réaction contemporaine des recettes de TVA et d'IR à un choc d'activité, quasi-unitaire en valeur, est cependant plus forte en cas de choc sur les volumes.

En revanche, l'IS réagit fortement à un choc d'activité non anticipé : une baisse ou une hausse d'activité de 1 % conduit à une baisse ou une hausse des recettes d'IS de 3 %. Les recettes d'IS sont par ailleurs sensibles au prix des actifs. À la différence de l'IS, la TVA ne joue ainsi que faiblement un rôle de stabilisateur automatique.

Ces résultats corroborent l'analyse de Le Bayon et al. (2010)²²⁶ qui mettent notamment en avant le poids de l'IS dans les stabilisateurs automatiques en recettes. En 2009, l'ensemble des moins-values fiscales représentaient en France un ajustement de 1,3 point de PIB. Les stabilisateurs automatiques fiscaux reposaient principalement sur l'évolution spontanée de l'impôt sur les sociétés dont les pertes expliquent à elles seules 1 point de PIB, soit 77 % de l'ajustement. En Espagne, c'est la baisse spontanée des recettes fiscales qui a eu l'impact le plus prononcé sur l'ajustement budgétaire (3,9 points de PIB sur une dégradation du solde public de l'ordre de 6 points de PIB en 2008), les recettes de TVA ayant diminué relativement moins (-14 % sur un an) que celles de l'impôt sur les sociétés (-39 %). Ces données empiriques confirment que l'effet de stabilisation automatique exercé par la fiscalité est peu lié à la TVA.

²²⁴ Quentin Lafféter et Mathilde Pak, « Élasticités des recettes fiscales au cycle économique : étude de trois impôts au cours de la période 1979-2013 », INSEE, Direction des études et synthèses économique, document de travail G2015/08, 2015.

²²⁵ L'évolution de l'activité est exprimée, dans l'étude, par le PIB hors impôts nets des subventions sur les produits (soit la valeur ajoutée au sens de la comptabilité nationale) de manière à éviter un calcul endogène puisque le PIB inclut la TVA.

²²⁶ Sabine Le Bayon, Catherine Mathieu, Paola Monperrus-Veroni, Mathieu Plane, Christine Riffart, Danielle Schweisguth, « Europe, États-Unis, Japon : quelles politiques budgétaires de sortie de crise ? », *Revue de l'OFCE*, n°112, janvier 2010.

B - Un outil de régulation active du cycle économique faiblement utilisé

Au-delà de la stabilisation automatique, la TVA peut potentiellement être employée comme un instrument de régulation « active » du cycle économique. En bas de cycle, l'effet contra-cyclique théorique d'une baisse de taux pourrait être significatif mais la TVA n'est pas fréquemment utilisée à cet effet. Symétriquement, elle ne semble pas non plus utilisée comme un instrument de régulation de la conjoncture en haut de cycle.

L'efficacité des politiques publiques à vocation contra-cyclique, comme par exemple la politique fiscale, est traditionnellement évaluée, dans une perspective keynésienne, à partir des multiplicateurs budgétaires. Creel, Heyer et Plane (2011)²²⁷ évaluent l'impact des multiplicateurs budgétaires sur le PIB en fonction de la position de l'économie dans le cycle en utilisant sept variantes budgétaires :

- une baisse d'un point de PIB des prélèvements obligatoires à travers quatre variantes (les cotisations sociales salariées, les cotisations sociales employeurs, la contribution sociale généralisée (CSG) et la TVA) ;
- une hausse d'un point de PIB des dépenses publiques à travers trois variantes (l'investissement public, les prestations sociales et l'emploi public).

Le modèle conclut que si, à court terme, les effets des différentes variantes sont proches, quelle que soit la position dans le cycle, les impacts des chocs à long terme sur le PIB sont très différents selon la conjoncture, les effets multiplicateurs étant amplifiés, en bas de cycle, par l'absence de tensions inflationnistes dans l'économie²²⁸. Le modèle ne teste pas l'hypothèse d'une politique d'ajustement budgétaire en haut de cycle.

À court terme, la variante reposant sur une baisse de TVA permettrait d'atteindre en bas de cycle un effet multiplicateur moins prononcé (1,2 point de PIB la première année) que les variantes liées à la

²²⁷ Creel, Jérôme, Heyer, Eric, Plane, Mathieu, « Petit précis de politique budgétaire par tous les temps : les multiplicateurs budgétaires au cours du cycle », *Revue de l'OFCE*, janvier 2011, n°116.

²²⁸ En effet, le modèle fait l'hypothèse que le niveau élevé du chômage en bas de cycle modère davantage les revendications salariales.

dépense publique (1,3 point de PIB la première année pour les variantes investissement et emploi publics), mais plus élevé que les autres variantes liées aux prélèvements obligatoires (1,0 point de PIB pour les variantes de baisse des cotisations sociales salarié comme employeur et 1,1 point de PIB pour la baisse de CSG).

À long terme, la baisse des prélèvements obligatoires étant désinflationniste ou moins inflationniste que la hausse de la dépense publique, l'effet multiplicateur est supérieur à sa valeur de court terme (et supérieur à 1) et des différences marquées apparaissent entre les différents instruments budgétaires. La variante TVA permettrait d'atteindre un effet multiplicateur relativement plus élevé que l'ensemble des autres variantes testées²²⁹. Une baisse du taux de TVA en bas de cycle serait donc un instrument de régulation du cycle économique théoriquement intéressant, dont la transmission serait rapide et les effets plus durablement positifs sur l'économie. Les auteurs ne relèvent pas le risque déflationniste lié à une utilisation expansionniste de la TVA en bas de cycle.

Hypothèses retenues pour les simulations

Le bas de cycle correspond dans le modèle à un *output gap* de -2 points de PIB.

Le modèle utilisé intègre une relation entre le taux chômage structurel et le taux de chômage effectif différente selon le cycle économique : l'effet d'hystérèse est considéré comme plus important en période de basse conjoncture, lorsque le taux de chômage effectif est très éloigné du chômage structurel.

Les simulations sont effectuées dans le cadre d'une économie ouverte postulant une réaction isolée de la France, ce qui induirait que ses principaux partenaires commerciaux ne mettent pas en œuvre de politiques de soutien conjoncturel de même nature. Les autres économies sont considérées comme étant en milieu de cycle. Dans le cadre d'une relance coordonnée avec les principaux partenaires commerciaux de la France *via* une baisse de TVA, les effets initiaux du multiplicateur visant à accroître les parts de marché sur l'extérieur seraient probablement réduits.

²²⁹ 1,7 point de PIB pour la variante TVA contre 1,5 point de PIB pour la baisse des cotisations sociales employeur ou la hausse de l'emploi public, 1,3 point de PIB pour la hausse des prestations sociales ou de l'investissement public et 1,2 point de PIB pour la baisse des cotisations sociales salarié ou la baisse de CSG.

L'impact relativement plus fort à moyen terme de la variante TVA s'explique ainsi notamment par le fait que, dans le cadre d'un choc isolé, cette variante dégrade moins que les autres, à l'exception des cotisations sociales employeurs²³⁰, le solde commercial. La baisse de TVA, lorsqu'elle est partagée entre hausse des marges et baisse des prix HT, permet aux entreprises d'accroître leurs exportations ce qui contribue à compenser les importations supplémentaires générées par la hausse de la consommation des ménages. Les taux de change retenus dans le modèle de l'OFCE sont exogènes et fixes en variante. S'ils étaient endogénéisés, la baisse des coûts de production, et l'amélioration du solde commercial résultant d'une baisse de la TVA ou des cotisations sociales employeurs conduiraient à une appréciation du taux de change diminuant les effets du multiplicateur à moyen et long terme.

Les simulations font également l'hypothèse que la politique monétaire ne varie pas en fonction des tensions inflationnistes ou déflationnistes liées à la position dans le cycle économique.

²³⁰La baisse des cotisations sociales employeurs permet aux entreprises de diminuer leur coût salarial unitaire et d'être plus compétitive à l'exportation.

Tableau n° 13 : Impact sur le PIB de sept variantes d'intervention budgétaire en fonction de la position dans le cycle

En % du PIB			1 an	5 ans	10 ans
Baisse de 1 point de PIB des prélèvements obligatoires	Cotisations Sociales Employeurs	<i>Bas de cycle</i>	1,0	1,6	1,5
		<i>Milieu de cycle</i>	0,9	1,3	0,7
		<i>Haut de cycle</i>	0,8	1,2	0,1
	Cotisations Sociales Salariées	<i>Bas de cycle</i>	1,0	1,0	1,2
		<i>Milieu de cycle</i>	0,9	0,8	0,5
		<i>Haut de cycle</i>	0,9	0,7	0,0
	CSG	<i>Bas de cycle</i>	1,1	1,1	1,2
		<i>Milieu de cycle</i>	1,1	0,8	0,4
		<i>Haut de cycle</i>	1,0	0,8	-0,1
	TVA	<i>Bas de cycle</i>	1,2	1,2	1,7
		<i>Milieu de cycle</i>	0,8	1,0	0,5
		<i>Haut de cycle</i>	1,1	0,9	0,0
Hausse de 1 point de PIB des dépenses publiques	Prestations sociales	<i>Bas de cycle</i>	1,0	1,1	1,3
		<i>Milieu de cycle</i>	1,0	0,9	0,5
		<i>Haut de cycle</i>	1,0	0,8	0,0
	Investissement public	<i>Bas de cycle</i>	1,3	1,1	1,3
		<i>Milieu de cycle</i>	1,2	0,7	0,3
		<i>Haut de cycle</i>	1,2	0,5	-0,3
	Emploi public	<i>Bas de cycle</i>	1,3	1,2	1,5
		<i>Milieu de cycle</i>	1,2	0,6	0,2
		<i>Haut de cycle</i>	1,0	0,0	-1,1

Note : ces interventions budgétaires ne sont pas financées.

Source : Creel, Heyer et Plane (2011).

Dans le panel de pays étudiés par Le Bayon et al. (2010) (Espagne, Allemagne, France, Royaume-Uni, États-Unis, Japon) seul le Royaume-Uni a récemment mis en place un plan de soutien à la croissance dont la principale mesure était une baisse « temporaire » de 2,5 points du taux normal de TVA (du 1^{er} décembre 2008 au 31 décembre 2009), représentant 0,8 point de PIB sur les 1,3 point de PIB du plan de relance²³¹.

²³¹ La France et l'Espagne ont toutefois introduit des dispositifs de remboursement anticipé de la TVA aux entreprises (Espagne) et aux collectivités territoriales (LFI 2010, mécanisme de versement anticipé du fonds de compensation de la TVA).

À l'inverse, la hausse des taux de TVA a été plus communément utilisée comme instrument de consolidation budgétaire (*cf. infra*) : l'Espagne²³², le Royaume-Uni²³³ ont ainsi engagé des mesures de consolidation budgétaire reposant notamment sur l'ajustement à la hausse des taux de TVA. Le taux normal de TVA a ainsi augmenté de deux points en moyenne entre 2008 et 2014 pour l'ensemble des pays de l'UE²³⁴ (pour s'établir à 21,4 % en 2014).

Ainsi, en bas de cycle, la baisse des taux de TVA pourrait donc théoriquement permettre d'atteindre un effet de relance rapide et relativement plus significatif que d'autres mesures budgétaires, mais une telle baisse n'a que marginalement été mise en œuvre dans la période récente. L'impact contra-cyclique d'une hausse de TVA dans l'hypothèse d'un *output gap* positif n'a pas été documenté. Enfin, la TVA, qui présente une élasticité unitaire aux variations d'activité ne constitue pas le stabilisateur automatique le plus efficace.

II - Un instrument d'incitation économique peu efficace

Les taux réduits de TVA sont utilisés comme un instrument de politique économique dans une grande variété de secteurs et pour des objectifs multiples (soutien à l'emploi, au pouvoir d'achat des consommateurs, aux entreprises, lutte contre l'activité non déclarée, etc.). D'un point de vue théorique, les cas dans lesquels ils sont pertinents paraissent limités. D'un point de vue empirique, les taux réduits liés à des considérations d'efficacité économique sont insuffisamment évalués et peuvent être considérés comme des vecteurs coûteux de la politique de l'emploi.

²³² Hausse du taux réduit (de 7 % à 8 %) ainsi que du taux normal (de 16 % à 18 %) intervenue à compter du 1^{er} juillet 2010.

²³³ Relèvement du taux de 2,5 points à compter du 1^{er} janvier 2010 (fin de la baisse temporaire de deux ans instaurée au 1^{er} janvier 2008). Le taux normal sera augmenté à nouveau de 2,5 points au 1^{er} janvier 2011.

²³⁴ Olivier Passet, « Concurrence fiscale en Europe : la relance des hostilités », *Etudes Xerfi*, décembre 2013.

A - Des taux réduits peu justifiés, largement utilisés et insuffisamment évalués

1 - Des justifications théoriques limitées à un nombre restreint de cas

La littérature économique tend à débiter les raisonnements sur la différenciation des taux de taxes en précisant à quelles conditions il serait optimal de ne pas différencier les taux de taxation. Le principal résultat de la théorie de la taxation optimale à ce sujet est du à Atkinson et Stiglitz (1976)²³⁵. Il montre qu'en l'absence d'externalités et de préoccupations tutélaires, lorsque le gouvernement peut choisir librement le barème d'un impôt sur le revenu, que les revenus sont parfaitement observés et sans fraude, que la seule inégalité intrinsèque qui existe entre les individus concerne leurs capacités productives et que leurs préférences sont « faiblement séparables », il est optimal que la taxation indirecte taxe les différents biens au même taux.

L'intuition économique est que l'impôt sur le revenu peut mieux cibler qu'une éventuelle taxation indirecte les individus ayant les plus grandes capacités productives et que l'on souhaiterait donc taxer. Par exemple, si les individus les plus riches consacrent une partie plus importante de leurs revenus à la consommation de biens de luxe, il vaut mieux redistribuer par le biais des taux supérieurs de l'impôt sur le revenu que d'appliquer un éventuel taux de TVA plus élevé sur ces biens de luxe. Une hypothèse explicite du « théorème » d'Atkinson Stiglitz est que les préférences sont « faiblement séparables », si bien que si les plus pauvres avaient les mêmes revenus que les plus riches, ils consacraient également une fraction plus importante de leurs revenus à la consommation de ces biens de luxe.

Cette analyse révèle que ni les arguments d'efficacité, développés par exemple par Ramsey (1927)²³⁶, ni les arguments redistributifs, ne justifient une fiscalité différenciée selon les biens. Ce résultat repose sur deux arguments :

²³⁵ Atkinson, A. B. et Stiglitz, J. E., *"The Design of Tax Structure: Direct versus Indirect Taxation"*, *Journal of Public Economics*, 1976.

²³⁶ Ramsey F. P., "A contribution to the Theory of Taxation", *The Economic Journal*, 1927. Ramsey montre que, dans le modèle simple où seule la fiscalité proportionnelle était disponible, et en négligeant les modifications de la demande liées aux transferts sociaux, la fiscalité optimale devait conduire à réduire la quantité demandée de tous les biens taxés dans les mêmes proportions.

- d'une part, les taux réduits de TVA ne peuvent pas être ciblés efficacement sur les ménages les plus modestes, à l'inverse de la fiscalité directe ou des transferts sociaux (cf. partie C *infra*) ;
- d'autre part, la modification des prix relatifs à la consommation conduit à éloigner l'équilibre de l'optimum de deuxième rang en modifiant la structure de la consommation des ménages, et donc celle de la production. Elle doit être justifiée par des préoccupations d'externalités ou tutélaires.

Plusieurs justifications théoriques des taux réduits sont néanmoins avancées.

Dans les secteurs intensifs en main-d'œuvre, l'application de taux réduits peut inciter à limiter la sous-déclaration du chiffre d'affaires, voire le travail au noir. C'est par exemple le cas des secteurs de la restauration ou du bâtiment : le taux de TVA applicable aux produits alimentaires à consommer sur place a en effet été abaissé à 5,5 % en 2009, puis relevé à 7 % (puis 10 % en 2014) lors de la création du taux intermédiaire. Il n'existe cependant pas d'étude ayant permis d'évaluer l'effet de la baisse de TVA sur l'activité dissimulée, ni de prouver que la réduction du taux de TVA est l'instrument le plus efficace pour lutter contre ces phénomènes de fraude qui concernent, le plus souvent, à la fois les impositions directes et indirectes.

Pigou (1920)²³⁷ a montré également que la fiscalité pouvait se voir attribuer le rôle de correcteur d'externalités. Ainsi, il peut apparaître justifié *a priori* de moins taxer les biens qui présentent un impact positif sur l'environnement. En France, par exemple les travaux d'amélioration de la performance énergétique réalisés dans des logements sont soumis au taux de TVA 5,5 % tandis que les autres travaux de rénovation sont taxés à 10 %. Pour autant, la fiscalité pigouvienne doit être égale à l'écart entre le coût marginal environnemental et le prix de marché, et les contraintes européennes pesant sur les taux de TVA ne permettent pas nécessairement d'atteindre cet objectif. De plus, la TVA ne porte que sur la consommation finale alors qu'une externalité, comme la pollution par exemple, est la même que le bien soit utilisé au stade d'une consommation intermédiaire ou au stade d'une consommation finale. Un raisonnement similaire peut également s'appliquer au cas des biens

²³⁷ Pigou A., *The Economics of Welfare*. La présence d'externalité remet en cause l'hypothèse de préférences faiblement séparables, infirmant ainsi la pertinence du théorème d'Atkinson et Stiglitz. Un argument similaire est à l'œuvre avec les biens tutélaires.

tutélaires, notamment pour les biens et les services à propos desquels les agents sont victimes de myopie, comme le tabac ou l'alcool.

De ce fait, les accises, qui peuvent dépendre du volume et non du seul prix, et surtout ne sont pas déductibles par les entreprises, pourraient être davantage adaptées que la TVA pour introduire un signal-prix afin de corriger les externalités.

Enfin, la fiscalité directe peut également être utilisée pour subventionner certains biens de façon plus ciblée qu'avec un taux réduit de TVA. Par exemple, le crédit d'impôt développement durable était réservé jusqu'en 2014 aux bouquets de travaux – c'est-à-dire la réalisation conjointe de plusieurs travaux d'amélioration énergétique – du fait des fortes complémentarités pouvant exister entre les différents travaux. Dans le cadre de la fiscalité directe, la dépense éligible peut également être plafonnée afin d'éviter les abus alors que ce type de plafonnement n'est pas possible avec la fiscalité indirecte.

De même, des taux réduits de TVA peuvent être appliqués à des biens qualifiés de « tutélaires » (« *merit goods* » définis par Musgrave (1957)²³⁸), c'est-à-dire des biens dont l'État vise à encourager ou décourager la consommation dans un objectif « paternaliste ». Le taux super-réduit de 2,1 % appliqué à la presse, ou le taux réduit de 5,5 % portant sur les livres, et plus généralement les taux réduits sur les biens culturels peuvent entrer dans ce cadre.

En conclusion, la TVA remplit essentiellement un rôle de rendement budgétaire selon la théorie économique. Le recours aux taux réduits ne se justifie pas par des considérations de redistribution ou d'emplois (cf. *infra*). Les cas où leur utilisation paraît pertinente du point de vue théorique se limitent à des préoccupations tutélaires voire d'externalités bien que dans ce dernier cas d'autres instruments puissent être plus appropriés (accises, fiscalité directe).

²³⁸ Musgrave R., "A Multiple Theory of Budget Determination", *Finanzarchiv*, 1957.

2 - Un déficit d'évaluation *ex ante* et *ex post* de l'efficacité économique des taux réduits sectoriels

L'utilisation de taux réduits sectoriels constitue fréquemment une réponse face à l'impossibilité de recourir, pour des motifs juridiques, à des baisses de charges ciblées sur un domaine d'activité spécifique. Le taux réduit de TVA n'apparaît pourtant pas comme l'instrument le plus pertinent pour subventionner un secteur en particulier. Le partage de l'effet de la baisse de TVA entre le producteur et le consommateur est en effet difficile à prévoir *ex ante*. Il n'est le plus souvent pas mesuré non plus *ex post*.

Les taux réduits de TVA sur les biens et les services culturels illustrent des lacunes dans l'évaluation de l'efficacité des mesures des taux réduits sectoriels. Ils ont par exemple un effet globalement régressif dans la mesure où ces biens sont relativement plus consommés par les déciles à fort pouvoir d'achat²³⁹. Toutefois, si l'objectif de politique publique visé n'est pas la redistribution mais l'augmentation de la production et de la consommation de ces biens et services, un taux de TVA réduit n'est pas incohérent à condition que l'effet sur la production et la consommation de ces biens et services puissent être documentés.

²³⁹ Le poids de la consommation des biens culturels bénéficiant d'un taux réduit à 5,5 % (livres, cinéma, théâtre, salles de concert, *etc.*) est près de deux fois (respectivement 1,76 pour les spectacles et 1,80 pour le livre) plus élevé dans la consommation du dernier décile de revenu que dans l'ensemble des ménages tous déciles confondus. Le poids de la consommation de biens culturels bénéficiant d'un taux intermédiaire à 10 % (entrées des musées, jardins, parcs zoologiques et similaires) est 1,58 fois plus élevé dans la consommation des ménages du dernier décile de revenu. À l'inverse, les services de télévision et radiodiffusion (également soumis au taux intermédiaire de 10 %) sont relativement plus (1,13 pour le premier décile) consommés par les ménages modestes. Enfin, le taux super-réduit sur la presse (2,1 %) a un impact redistributif limité : il ne contribue qu'à hauteur de -0,12 % à la baisse de -6,9 points entre le taux normal de TVA (20 %) et le taux apparent (13,1 %), qui rapporte la taxe effectivement acquittée à la consommation des ménages.

Le taux super réduit de 2,1 % applicable aux 140 premières représentations de certains spectacles

La dépense fiscale correspondant au taux réduit applicable aux 140 premières représentations de certains spectacles est évaluée à 60 M€ dans le PLF pour 2016. Le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales de 2011²⁴⁰ rappelle que cette mesure ne vise aucun effet solvabilisateur ou redistributif mais constitue une incitation à la création artistique. Le rapport relève toutefois que la capacité du dispositif à exercer l'effet incitatif recherché devrait être rapportée au nombre de spectacles créés par rapport aux reprises. Cette information n'est pas disponible au ministère du budget, le ministère de la culture ne suivant par ailleurs pas ce dispositif et n'étant pas en mesure de l'évaluer.

Plus généralement, les objectifs poursuivis par plusieurs taux réduits sectoriels ne sont pas explicites et les informations budgétaires ne permettent pas d'évaluer leur efficacité.

Premièrement, la moitié des taux réduits de TVA recensés ne fait pas l'objet d'une évaluation en termes de coût pour les finances publiques. Au-delà du manque de cohérence de la classification des taux réduits de TVA entre dépenses fiscales et dépenses non fiscales, cette distinction conduit à méconnaître le coût des taux réduits exclus du périmètre des dépenses fiscales. Le rapport annexé au projet de loi de finances pour 2016 relatif à l'évaluation des voies et moyens recense 23 taux réduits qui ne sont pas assimilables à des dépenses fiscales : leur coût budgétaire ne fait ainsi l'objet d'aucune évaluation. L'État est donc dans l'incapacité d'apprécier l'intérêt et l'efficacité de ces mesures au regard des objectifs éventuellement fixés lors de leur mise en œuvre.

Deuxièmement, au sein des taux réduits de TVA assimilés à des dépenses fiscales et dont le coût budgétaire est connu, les données fournies dans le cadre du projet de loi de finances ne permettent pas d'apprécier l'effet des taux réduits de TVA sur leurs bénéficiaires. Le nombre de bénéficiaires des dépenses fiscales est en effet rarement spécifié dans le tome II du rapport relatif à l'évaluation des voies et moyens annexé chaque année au projet de loi de finances. Sept taux réduits seulement, sur les 23 considérés comme des dépenses fiscales, sont associés à un nombre d'entreprises bénéficiaires. Ces données ne permettent pas de rapporter le montant de la subvention annuelle

²⁴⁰ Mission d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011. Fiche relative à la dépense fiscale n° 730301.

implicite correspondant à la dépense fiscale à un nombre d'emplois ou au chiffre d'affaires des entreprises bénéficiaires.

Chaque taux réduit ou intermédiaire de TVA, considéré ou non comme une dépense fiscale, devrait faire l'objet d'un chiffrage annuel de son coût pour les finances publiques et d'une évaluation de ses principaux effets économiques, en rapportant à tout le moins la dépense fiscale au chiffre d'affaires et au nombre d'emplois du secteur concerné.

Enfin, la création d'un taux réduit crée une forte pression à l'extension de son champ d'application à des activités connexes, afin de maintenir les conditions d'une concurrence non faussée au sein d'un même secteur économique. Le constat du Conseil des impôts dans son rapport de 2001 garde ainsi toute sa pertinence : « *la différenciation des taux ne fait qu'accroître la vulnérabilité du système de TVA aux revendications sectorielles* ».

Deux mesures récentes d'extension du périmètre des activités assujetties à un taux réduit de TVA dans le secteur culturel

La soumission des droits d'entrée dans les salles de cinéma au taux réduit de 5,5 % au 1^{er} janvier 2014 et l'abaissement de 10 % à 5,5 % du taux de TVA applicable aux ventes d'œuvres d'art effectuées en France par les artistes et leurs ayant droits au 1^{er} janvier 2015 ont récemment été justifiés par l'élimination de distorsion de concurrence dans le secteur culturel. En application des dispositions adoptées en 2012, les droits d'entrée dans les salles de cinéma se seraient vus appliquer le taux intermédiaire de TVA de 10 % à compter du 1^{er} janvier 2014.

Le Gouvernement a proposé de leur appliquer le taux réduit à compter de cette date, pour un coût estimé pour les finances publiques de 60 M€ par an, au motif²⁴¹, d'une part, de répondre à l'objectif de démocratisation de l'accès à la culture et, d'autre part, d'aligner la fiscalité des spectacles cinématographiques sur celle des spectacles vivants (théâtres, concerts...), qui bénéficient du taux réduit de TVA depuis la loi de finances rectificative d'août 2012.

De même, la loi de finance initiale pour 2015²⁴² a baissé de 10 % à 5,5 % le taux de TVA applicable aux ventes d'œuvres d'art effectuées en France par les artistes et leurs ayant droits, de manière à unifier les taux de TVA applicables sur les ventes d'œuvres d'art, le taux réduit s'appliquant avant cette date aux importations d'œuvres d'art, quelle que soit la qualité de l'importateur. Les ventes réalisées par l'intermédiaire d'une galerie demeurent soumises au taux normal.

²⁴¹ Cf. projet de loi de finances initiale pour 2014, article 7.

²⁴² Loi n°2014-1654 du 29 décembre 2014, article 22.

Ces éléments concourent à ce que l'assiette imposée au taux normal ne représente que 65 % de l'assiette taxée en France pour l'année 2013, contre 75 % pour l'UE à 27 en moyenne non pondérée et 81 % pour l'Allemagne. Le champ d'application plus large des différents taux réduits en France explique ainsi près de 42 % de l'écart entre le taux moyen de TVA en France (14,8 %) par rapport à la moyenne de l'UE (17,9 %) en 2013²⁴³.

B - Des exemples de baisses ciblées de TVA peu efficaces du point de vue des incitations et coûteuses en termes de politique de l'emploi

L'un des principaux objectifs des baisses ciblées de TVA tient au soutien à l'emploi, à travers soit la stimulation de la demande adressée au secteur d'activité en question grâce à la baisse du prix TTC, soit l'amélioration des marges des entreprises du secteur. Cet objectif a justifié, au niveau européen, la possibilité d'appliquer des taux réduits de TVA à certains secteurs à forte intensité de main d'œuvre (*cf. supra*).

La TVA sur les services à forte intensité de main-d'œuvre

En 1999, le Conseil a adopté la directive 1999/85/CE concernant la TVA sur les services à forte intensité de main-d'œuvre. Celle-ci a autorisé l'application « à titre expérimental » d'un taux de TVA réduit sur certains services spécifiques à forte intensité de main-d'œuvre pendant une période limitée à trois ans afin de tester les effets de cet allègement en termes de création d'emplois et de lutte contre l'économie souterraine.

La liste des catégories de services pour lesquelles les États membres ont été autorisés à pratiquer des taux réduits est la suivante :

- réparation de bicyclettes, de chaussures et d'articles en cuir, de vêtements et linge de maison (y compris les travaux de réparation et de transformation) ;
- rénovation et réparation de logements privés, à l'exclusion des matériaux qui représentent une part importante de la valeur du service fourni (*cf. infra*) ;
- lavage de vitres et nettoyage de logements privés ;

²⁴³ Le taux moyen pondéré de TVA correspond au rapport entre les recettes de TVA et l'assiette effectivement assujettie (donc hors les assiettes exonérées). Source : Jean-Alain Andrivon, « La taxe sur la valeur ajoutée dans l'Union européenne », *Trésor-Eco*, n°148, mai 2015.

- services de soins à domicile (par exemple, aide à domicile et soins destinés aux enfants, aux personnes âgées, aux malades ou aux personnes handicapées) ;

- coiffure.

Neuf États membres (Belgique, Grèce, Espagne, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni) ont demandé à participer à l'expérience et ont présenté à cet effet des demandes, auxquels ils souhaitaient appliquer un taux de TVA réduit.

Après prolongation de ces mesures adoptées initialement à titre provisoire, le Conseil a adopté, le 5 mai 2009, la directive 2009/47/CE autorisant à titre permanent l'application facultative de taux réduits de TVA pour certains services à forte intensité de main-d'œuvre prestés au niveau local, y compris les services de restauration (cf. *infra*).

La pertinence du vecteur des taux réduits pour soutenir l'emploi dans ces secteurs peut être remise en cause : ces baisses ciblées de TVA ne permettent pas d'exploiter un canal de transmission à l'emploi plus efficace que ceux empruntés par les baisses de cotisations sociales. Les baisses ciblées de TVA ne constituent pas l'instrument de soutien à l'emploi le plus efficace à coût budgétaire donné.

Tableau n° 14 : Coût par emploi créé en termes de dépense fiscale correspondant aux baisses ciblées dans la restauration et les travaux de rénovation et d'entretien des logements

	Taux réduit sur la restauration	Taux réduit sur les travaux d'aménagement et de rénovation des logements	Dispositif général d'exonération de cotisations sociales
Coût par emploi créé (en €)	175 000 à 262 000 ²⁴⁴ (évaluation <i>ex post</i>)	160 000 ²⁴⁵ (évaluation <i>ex post</i>)	34 000 à 42 000 ²⁴⁶ (évaluation <i>ex ante</i>)

Source : cf. notes de bas de page.

²⁴⁴ CPO, sur la base de la répercussion sur les prix calculée par Lafféter et Sillard (2014), de la revalorisation salariale retenue par le rapport Thévenoud (2012) et d'une hypothèse de création de 6 000 à 9 000 emplois supplémentaires par an (Thévenoud (2012), Marc et Rioux (2014), Quantin, Robin et Accardo (2015)).

²⁴⁵ Source : Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches fiscales, juin 2011, annexe J – fiche n°309 (calculs : DG Trésor).

²⁴⁶ Source : Bunel, Mathieu, Emond, Céline, L'Horty, Yannick, 2012, « Évaluer les réformes des exonérations générales de cotisations sociales », Revue de l'OFCE, n°126, 2012.

1 - L'exemple du secteur de la restauration

Le passage du taux normal au taux réduit dans le secteur de la restauration permet de mettre en rapport le coût budgétaire de la mesure et son effet sur les prix, l'emploi et les salaires, et enfin les marges des entreprises du secteur.

a) Une mesure très coûteuse pour les finances publiques

Le taux de TVA applicable à la restauration a été baissé de 14 points (de 19,6 % à 5,5 %) au 1^{er} janvier 2009²⁴⁷. La dépense fiscale induite représenterait 2,49 Md€ en 2015, soit 16 % des dépenses fiscales associées à la TVA.

L'abaissement du taux de TVA applicable au secteur de la restauration à 5,5 % a été effectif au 1^{er} juillet 2009 en métropole. Le secteur est assujéti au taux intermédiaire de 7 % depuis le 1^{er} janvier 2012, passé à 10 % le 1^{er} janvier 2014²⁴⁸.

Concomitamment à l'abaissement du taux de TVA (le 28 mars 2009), le Gouvernement s'est engagé avec les professionnels du secteur dans un « contrat d'avenir », comportant trois engagements²⁴⁹ :

- répercuter intégralement la baisse de TVA sur au moins sept produits d'une liste de 10 produits permettant au consommateur de bénéficier d'un repas complet en profitant d'une baisse de 11,8 % ;
- création de 40 000 emplois supplémentaires sur deux ans par rapport à la tendance naturelle estimée à 15 000 emplois par an et revalorisation des salaires ;
- consacrer 1 Md€ par an à l'investissement.

Le coût brut de la dépense fiscale a été de 3,3 Md€ en 2010 et 2011 et de 3 Md€ à la suite du passage au taux de 7 % en 2012, 3,08 Md€ en 2013. Doit être déduite de ces sommes le montant de l'économie résultant de la suppression des aides directes (subvention au secteur hôtellerie-café-restauration) mises en place en 2004, pour 0,6 Md€. Le coût net pour les finances publiques est donc en moyenne de 2,6 Md€ par an.

²⁴⁷ Loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques, modifiant le (m) de l'article 279 du CGI.

²⁴⁸ À l'exception du taux applicable à la restauration dans les cantines scolaires, qui reste à 5,5 % (article 279 CGI, n et m).

²⁴⁹ Un avenant de juillet 2011 a prorogé ces engagements jusqu'en 2015.

b) Une répercussion à hauteur d'environ 20 % sur les prix

La baisse du taux de TVA applicable dans le secteur de la restauration n'a été que partiellement répercutée sur les prix TTC et a été précédée d'une période d'accélération de l'inflation. Dans une étude récente, Lafféter et Sillard (2014)²⁵⁰ concluent à ce que l'abaissement du taux de TVA a été répercuté à hauteur de 20 % dans les prix TTC²⁵¹ à long terme (entre juillet 2009 et décembre 2011). Ce résultat correspond à une baisse des prix TTC de la classe restauration de l'ordre de -2,4 %, contre une baisse anticipée de -9,8 % dans l'hypothèse d'une répercussion intégrale dans les prix TTC de l'abaissement du taux de TVA.

Cet ordre de grandeur est conforme aux résultats de plusieurs autres travaux d'évaluation rappelés dans l'étude : baisse des prix observée de -2,1 % en août 2010²⁵² (Houel, 2010), -2.5 % à -3 % au cours de l'année 2011 (Dauvergne, 2012), -2 % en moyenne en glissement annuel en 2011 par rapport à 2009 (Insee, 2011). Seule une évaluation (Trannoy, 2011) présente un chiffrage divergent et conclut à un taux de répercussion (45 % en 18 mois, dont 19 % dès le mois de mise en œuvre) supérieur à l'engagement du contrat d'avenir (33 %). L'écart entre les deux résultats pourrait s'expliquer par le choix des contrefactuels dans la méthodologie d'évaluation²⁵³.

²⁵⁰ Q. Lafféter et P. Sillard, « L'addition est-elle moins salée ? La réponse des prix à la baisse de TVA dans la restauration en France », mai 2014, document de travail INSEE F1404. La méthodologie adoptée dans l'étude repose sur l'observation de l'évolution des prix (à fréquence mensuelle) des quatre produits de la classe *hôtels, restauration et café* concernés par la baisse de taux (repas traditionnel dans un restaurant, repas en libre-service et restauration rapide, cafés et autres boissons chaudes ; boissons non alcoolisées). L'analyse a été conduite sur les relevés de prix obtenus par enquête mensuelle sur un échantillon de points de ventes (microéconomique) d'une part et d'autre part sur les relevés de prix agrégés pour construire des indices de prix synthétiques (macroéconomique). Les mêmes résultats sont obtenus sur les données microéconomiques et sur les données d'indices, ce qui leur confère une robustesse certaine.

²⁵¹ 44 % pour les boissons non alcoolisées, 29 % cafés et autres boissons chaudes, 20 % pour les repas.

²⁵² Soit une restitution aux consommateurs de 590 M€ par an, qui aurait dû être de 860 M€ avec un taux de répercussion de 33 %.

²⁵³ Trannoy utilise la méthodologie des doubles différences en comparant l'indice des prix à la consommation dans les cafés avec l'indice de prix dans les cantines (secteur déjà soumis à un taux réduit). Dans l'étude de Lafféter et Sillard (2014), le contrefactuel choisi consiste en les trois séries de postes de la classe *hôtels, cafés, restaurants* correspondant aux boissons alcoolisées non affectés par la baisse du taux

La baisse de TVA dans la restauration en Finlande

La baisse de TVA sectorielle décidée en Finlande en 2010, selon un ordre de grandeur comparable à celui induit par le passage au taux réduit, présente un taux de transmission au prix comparable à celui observé en France. Concernant la baisse de 9 points (de 22 % à 13 %) du taux de TVA applicable dans le secteur de la restauration intervenue en juillet 2010, Harju et Kuosonen (2010) concluent à un taux de répercussion inférieur à 30 % (baisse de prix observée de -2,4 % pour une baisse de l'ordre de -7,4 % si la répercussion avait été intégrale). Concernant la baisse de 14 points (de 22 % à 8 %) du taux de TVA applicable au secteur des coiffeurs et barbiers en Finlande, Kuosonen (2010) conclut à une répercussion de l'ordre de 50 % de la baisse de taux dans les prix. Dans les deux cas, l'ampleur de la transmission de la baisse de TVA aux prix est très hétérogène en fonction des points de vente (taille) et des produits ou services vendus.

Source : Lafféter et Sillard (2014)

La transmission aux prix de l'ajustement fiscal a été rapide. Plus de 70 % de la répercussion totale est acquise au bout d'un mois, la baisse de prix est de moindre ampleur en août (environ 15 à 20 % de la répercussion finale) et n'est pas significative pour tous les postes, tandis qu'en septembre les prix des postes repas sont redevenus stables, la baisse ne restant d'actualité que pour les boissons.

Compte tenu de l'ampleur exceptionnelle des baisses de prix observées entre le mois de juin et le mois de juillet 2009²⁵⁴, Lafféter et Sillard (2014) concluent à un impact significatif de la réforme fiscale. Toutefois, cet impact doit être relativisé au regard de l'accélération de l'inflation observée sur le secteur cafés et restauration à partir de 2008, en France comme dans plusieurs pays européens. Ce phénomène, qui pourrait correspondre à un effet d'anticipation de la mesure de la part des professionnels du secteur, est jugé par les auteurs « *suffisamment important dans les données disponibles pour risquer de gêner l'estimation de l'effet sur les prix de la baisse de la TVA dans la restauration* ».

de TVA. La consommation des produits alcoolisés n'étant pas parfaitement indépendante de celles des produits du groupe étudié, un second contrefactuel a été utilisé, consistant en l'observation de l'évolution des prix des produits de la même classe en Italie.

²⁵⁴ Des baisses de prix de l'ordre de -10 % à -20 % ont été observées entre juin et juillet 2009 pour plus de 7 % des transactions, alors que des baisses d'une telle ampleur n'avaient presque jamais été observées sur une autre année de référence (2007).

c) Un coût par emploi créé élevé

Parallèlement à son effet sur les prix, la baisse du taux de TVA s'avère être un instrument de soutien à l'emploi moins efficace que les exonérations de cotisations sociales ou le dispositif antérieur de prime forfaitaire à l'emploi.

La consommation des services de restauration étant relativement plus importante chez les ménages relativement aisés, la réforme ne visait pas un objectif redistributif (cf. partie C et annexe 3). Le soutien à l'emploi était ainsi prioritaire, à travers la baisse de la TVA dans un secteur à forte intensité en main d'œuvre, comme le permettait le droit européen.

Les engagements pris par les professionnels du secteur portaient à la fois sur des revalorisations salariales et, plus directement, sur des embauches (création de 40 000 emplois supplémentaires sur deux ans par rapport à la tendance naturelle estimée à 15 000 emplois par an). Hors progression spontanée des salaires horaires, trois accords sociaux successifs ont entériné des réévaluations salariales pour un coût estimé en année pleine à 917 M€²⁵⁵.

Le croisement de plusieurs études disponibles permet d'approcher une estimation robuste du nombre d'emplois créés par la baisse du taux de TVA, compte tenu de la tendance naturelle de l'emploi observée antérieurement dans le secteur de la restauration, de l'ordre de + 6 000 à + 9 000 emplois supplémentaires par an.

²⁵⁵ Rapport d'information déposé par la commission des finances et présenté par M. Thomas Thévenoud relatif aux conséquences de la baisse de taux de TVA dans le secteur de la restauration, Assemblée nationale, octobre 2012. L'accord social du 15 décembre 2009 a prévu la mise en place d'une prime TVA d'un montant de 2 % du salaire brut annuel plafonnée à 500 € pour les restaurants, 250 € pour les hôtels restaurants et 125 € pour les hôtels, versée aux salariés présents dans l'entreprise depuis plus d'un an, pour un coût annuel de 160 M€. Prime maintenue avec le passage à 7 %. L'accord social du 6 octobre 2010 a prévu la mise en place d'une mutuelle « frais de santé », pour un coût annuel de 167 M€. Enfin, l'accord social de janvier 2011, a prévu une revalorisation de la grille des salaires de 5 % pour un coût de 507 M€ et deux jours fériés supplémentaires pour 83 M€.

Les résultats des évaluations sur les créations d'emplois liées à la baisse de la TVA dans la restauration

Le rapport Thévenoud (2012) estime à partir des données issues de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) sur le nombre d'emplois observés au 30 juin de l'année considérée dans le secteur de la restauration que la mesure fiscale aurait permis de créer 6 504 emplois par an entre juin 2009 et juin 2012 par rapport à une tendance naturelle de + 16 716 emplois par an.

Marc et Rioux (2014)²⁵⁶ observent la population d'entreprises présentes aux deux dates de l'évaluation (2008 et 2010), soit un effectif de 663 546 salariés en 2008 (96 % de l'effectif considéré dans le rapport Thévenoud). Ils estiment une élasticité comportementale conduisant à constater une hausse d'effectif de +7,3 % entre 2008 et 2010, soit +7 503 salariés supplémentaires par an par rapport à la « tendance naturelle » identifiée dans le rapport Thévenoud, ou +9 220 salariés supplémentaires par rapport au tendancier (+15 000 emplois par an) exprimé dans le contrat d'avenir liant le gouvernement et les professionnels du secteur.

Quantin, Robin et Accardo (2015)²⁵⁷ observent les entreprises du secteur entre 2004 et 2011. Ils suggèrent un effet significatif de la mesure fiscale sur l'emploi des entreprises pérennes dans le secteur de la restauration traditionnelle (+10 500 à fin 2011) mais plus incertain dans la restauration rapide (de 0 à 5 100), soit un nombre de créations d'emploi liées à la mesure compris entre +4 200 à +6 240 par an.

Les résultats de ces évaluations doivent être relativisés compte tenu des limites méthodologiques auxquelles elles sont confrontées. D'une part, les estimations sont minorantes dès lors que les populations observées correspondent aux entreprises pérennes avant et après l'introduction du taux réduit, et ne tiennent ainsi pas compte du solde net entre les créations d'emploi dans les entreprises nouvelles et les destructions d'emploi dans les entreprises ayant disparu entre ces deux dates. D'autre part, ces estimations sont majorantes dans la mesure où elles ne permettent pas d'isoler la part des emplois créés correspondant à des régularisations d'emplois non déclarés, qui, compte tenu de l'exposition du secteur à la fraude²⁵⁸, pourrait être non négligeable.

²⁵⁶ Bertrand Marc, Laurence Rioux, « L'impact de la TVA dans la restauration sur l'emploi, les salaires et l'activité des entreprises du secteur », janvier 2014, document de travail du Centre de recherche en économie et statistique (CREST).

²⁵⁷ S. Quantin, M. Robin, J. Accardo, « Évaluation de l'impact de la baisse du taux de TVA de juillet 2009 sur le prix de production des unités légales de restauration » ; document de travail E2015/02, INSEE, mars 2015.

²⁵⁸ Le rapport du CPO de 2007 consacré à la fraude précise ainsi que le secteur hôtellerie cafés restauration représentait en 2005 17 % des verbalisations au titre du travail dissimulé, soit le second secteur concerné après le BTP (28,5 %).

Sur la base de la dépense fiscale associée en 2012 (3,11 Md€), à laquelle est retirée la part répercutée en baisse de prix²⁵⁹ (20 %, soit 622 M€) ainsi que la part ayant servi à financer des mesures de revalorisation salariale (pour 917 M€), le coût de la mesure peut être estimé entre 175 000 € et 262 000 € par emploi créé. En prenant comme hypothèse un coût de la mesure, après déduction des mesures de revalorisation salariale et de 25 % répercutée en baisse de prix, de 1 Md€, le rapport Thévenoud estime le coût à 153 000 € par emploi créé.

Le coût par emploi créé du taux réduit de TVA est bien supérieur à celui estimé pour les dispositifs de soutien direct à l'emploi, auxquels il s'est substitué (86 000 € par emploi pour la prime forfaitaire à l'emploi sectorielle) ou avec lesquels il coexiste (entre 34 000 € et 42 000 € par emploi pour les exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires).

Le taux réduit de TVA est venu s'ajouter à plusieurs dispositifs généraux de soutien à l'emploi bénéficiant également à ce secteur (exonération générales de cotisations sociales, contrat aidés, apprentis, allègements de cotisations sociales pour les avantages en nature, implantation en zone urbaine sensible). Tous dispositifs confondus, et avant l'introduction du taux réduit de TVA, le soutien que l'État accordait aux entreprises du secteur de la restauration s'élevait à 1,972 Md€ par an, soit 2 100 € par salarié du secteur, ce qui est l'équivalent, compte tenu du salaire moyen observé, d'un 13^e mois et demi²⁶⁰.

Compte tenu de la structure des rémunérations qui le caractérise, le secteur de la restauration bénéficie relativement plus des mesures d'exonération de cotisations sociales que d'autres secteurs de l'économie. Ainsi, le taux d'exonération apparent (rapport entre les exonérations et l'assiette salariale) était en 2004 (soit avant l'introduction du dispositif spécifique d'aide forfaitaire à l'emploi) de 13 % pour les entreprises du secteur de la restauration contre 5 % pour le reste de l'économie (Bunel, L'Horty, 2011). Or les simulations des effets sur l'emploi des dispositifs d'exonération de cotisations sociales, tous secteurs confondus²⁶¹,

²⁵⁹ La baisse des prix participe toutefois indirectement, *via* une dynamisation de la demande, à soutenir l'emploi dans le secteur.

²⁶⁰ Bunel, Mathieu, L'Horty, Yannick, *Les effets des aides publiques aux hôtels cafés restaurants et leurs interactions : une évaluation sur micro-données d'entreprises*, Centre de l'étude de l'emploi, décembre 2011

²⁶¹ L'étude présente une estimation des effets sur l'emploi des dispositifs d'exonération de cotisations sociales à travers une analyse microéconomique reposant sur a) la mesure du coût du travail en fonction de la structure des barèmes et la distribution des effectifs sur douze tranches de rémunération et b) une estimation de

concluent à un coût par emploi créé ou sauvé compris entre 34 000 € et 42 000 € (Bunel, Emond, L'Horty, 2012)²⁶², soit un coût d'opportunité des fonds publics inférieur à l'estimation envisagée dans le cas de la baisse du taux de TVA.

En outre, l'application d'un taux réduit de TVA au secteur de la restauration s'est substituée à un dispositif de soutien direct à l'emploi (prime forfaitaire à l'emploi dans le secteur de l'hôtellerie café restauration, en vigueur entre 2004 et 2009²⁶³) qui aurait conduit à la création de 7 000 emplois supplémentaires par an, pour un coût total de la mesure de 522 M€ par an, soit un niveau de subvention publique par emploi créé (86 000 €) près de deux fois inférieur à celui estimé à la suite de la mise en œuvre du taux réduit de TVA²⁶⁴.

l'élasticité de la demande de travail à son coût à partir de données d'entreprises. Les conclusions présentées sur l'ensemble de l'économie peuvent être majorantes du point de vue sectoriel car la méthode d'évaluation prend comme hypothèse une indépendance intersectorielle conduisant à ce que 100 créations d'emplois dans les secteurs à forte intensité de main d'œuvre se traduiraient à terme par la création de 46 emplois indirects.

²⁶² Bunel, Mathieu, Emond, Céline, L'Horty, Yannick, 2012, « Évaluer les réformes des exonérations générales de cotisations sociales », Revue de l'OFCE, n°126, 2012.

²⁶³ La loi n° 2004-804 du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement, dans son article 10, a créé deux aides à l'emploi pour le secteur hôtellerie-café-restauration :

- la première prenait en charge les cotisations vieillesse, invalidité et décès du conjoint collaborateur à hauteur de la moitié de la cotisation minimale, soit 280 € par an ;
- la seconde consistait en un versement forfaitaire aux employeurs par équivalent temps plein (ETP) (ce versement de 114,40 € pour les salariés payés au Smic a été porté, en 2007, à 180 € mensuels et étendu l'aide aux rémunérations allant jusqu'au Smic plus 3 %).

²⁶⁴ La méthode économétrique retenue consiste à comparer les données statistiques disponibles, avant et après la mise en œuvre de la mesure, entre les secteurs d'activité concernés par le dispositif HCR et des secteurs témoins, composés d'entreprises non éligibles ainsi que d'entreprises de services proches du secteur HCR (services à la personne, commerce de détail alimentaire). L'évaluation ne permet pas de tenir compte de la suppression du Smic hôtelier en 2005 ni de la part des emplois non déclarés.

L'effet de la baisse de la TVA sur la nature des emplois créés

L'étude de Marc et Rioux (2014) peut conduire à questionner la qualité des emplois créés²⁶⁵. Elle conclut à un effet significatif sur les effectifs mais par sur le salaire moyen, y compris pour les salariés permanents, et alors même que le secteur se caractérise par un niveau de salaire relativement bas. Ainsi, l'impact de la mesure sur le salaire horaire est limité (élasticité de 0,14) et le salaire moyen mensuel (0,59) progresse essentiellement du fait de l'augmentation du nombre d'heures effectuées par les salariés (0,68).

Quantin et Accardo (2015) identifient un effet positif de la mesure sur l'évolution du salaire horaire moyen dans le secteur de la restauration traditionnelle (aucun en 2009, contribution à hauteur respectivement de 3,6 % et 7 % aux hausses de salaires constatées en 2010 et 2011) dont la chronologie suggère qu'il fait suite aux accords salariaux de 2010 et 2011.

De plus, les élasticités mesurées démontrent que l'effectif moyen dans les entreprises concernées par l'ajustement fiscal a augmenté (élasticité de 0,68) moins rapidement que l'effectif total (élasticité de 0,90), induisant une baisse de la durée moyenne de présence du salarié dans l'entreprise et/ou de la hausse du *turn over*. La mesure fiscale aurait ainsi eu pour principal effet d'encourager les créations d'emplois de courte durée ainsi que l'augmentation des heures supplémentaires, voire la régularisation des heures déjà travaillées.

d) Une forte répercussion dans les marges des entreprises

Moins efficace que d'autres dispositifs d'intervention au soutien direct à l'emploi, la baisse du taux de TVA a également permis, pour la part non répercutée dans la baisse des prix et dans le soutien à l'emploi (embauches et revalorisations salariales) d'améliorer la marge des entreprises du secteur. Cette dernière incidence ne semble pas avoir fait l'objet d'une évaluation.

²⁶⁵ La méthodologie employée dans l'étude revient à calculer un taux moyen de TVA supporté à partir des déclarations CA3 et CA12 des entreprises, une élasticité au chiffre d'affaires à partir des déclarations fiscales concernant l'activité des entreprises, une élasticité au salaire horaire, au salaire mensuel moyen et à l'effectif à partir des déclarations annuelles de données sociales, sur un échantillon 62 188 entreprises présentes entre 2008 et 2010. L'étude repose sur la méthode des doubles différences avec traitement continu en utilisant comme contrefactuel les différences d'ampleur d'impact de la mesure en fonction de la part du chiffre d'affaires désormais soumise au taux réduit de TVA (différences de réaction du secteur de la restauration traditionnelle, de la restauration rapide et des débits de boissons). Afin de corriger l'effet tenant à la progressivité de la part du chiffre d'affaires taxé au taux normal avec la hausse de chiffre d'affaires, l'étude est effectuée à partir d'une estimation de la part du chiffre d'affaires de 2008 qui serait taxé au nouveau barème.

À partir du coût de la dépense fiscale (3,11 Md€ en 2012), la part de l'ajustement consacrée à l'amélioration des marges des entreprises peut être estimée à 1,425 Md€, après déduction cumulativement de la part consacrée aux revalorisations salariales (917 M€, Thévenoud 2012), de la part répercutée dans les prix (622 M€ pour un taux de répercussion de 20 %) et de la part liée aux créations d'emplois supplémentaires (146 M€ pour 9 000 emplois supplémentaires créés et un salaire annuel moyen net de 11 546 €²⁶⁶).

Le cas de la baisse ciblée de TVA sur la restauration illustre que le propre de l'action sur les taux de TVA, dont les répercussions ne sont qu'indirectes, est de laisser aux acteurs économiques la capacité d'arbitrer entre plusieurs objectifs économiques (reconstitution de leurs marges, soutien à la demande intérieure via une hausse du pouvoir d'achat des consommateurs, soutien à l'emploi). Cette capacité d'arbitrage n'est pas remise en cause par les engagements de type conventionnels pris par les professionnels du secteur : le « contrat d'avenir » conclu lors de la mise en place de la TVA à taux réduit dans la restauration n'aurait pas été respecté²⁶⁷, la répercussion sur les prix n'ayant été que de 20 %, les créations d'emploi associées à la mesure étant estimées entre 6 000 et 9 000 par an.

2 - L'exemple des travaux de rénovation et d'entretien des logements

Le passage du taux normal au taux réduit dans le domaine des travaux d'entretien et de rénovation des logements a été adopté par la loi de finances initiale pour 2000.

Cette mesure s'est traduite pour l'État par une dépense fiscale de l'ordre de 5 Md€ par an en moyenne au cours de la période 2008-2010 (taux de TVA réduit à 5,5 %), contre 3,3 Md€ en 2016 (taux intermédiaire de 10 %). Le taux de 10 % s'applique cependant sur une assiette réduite par rapport à 2008-2010, car le taux réduit de TVA à

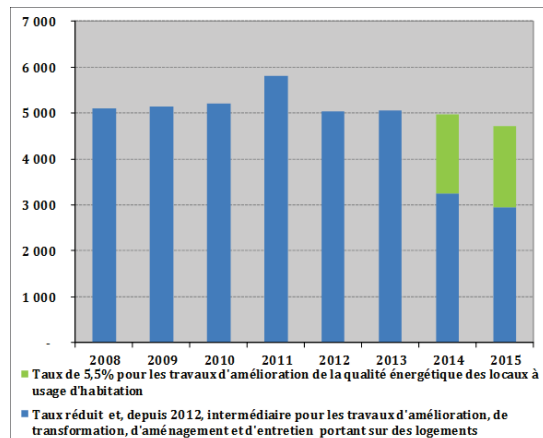
²⁶⁶ Bertrand Marc, Laurence Rioux, « L'impact de la TVA dans la restauration sur l'emploi, les salaires et l'activité des entreprises du secteur », janvier 2014, document de travail du CREST.

²⁶⁷ Les engagements portaient sur : une augmentation de salaires pour les employés, la création de 40 000 emplois dont 20 000 CDI, la baisse des prix pour le consommateur, la baisse de TVA devant être intégralement répercutée sur les produits de consommation courante (sur sept produits parmi les dix listés). Les hausses de chiffre d'affaires anticipées devaient être réparties entre consommateurs, salariés et employeurs en trois tiers.

5,5 % a été conservé et réservé à compter de 2014 aux travaux d'amélioration de la qualité énergétique des logements (1,8 Md€ en 2015). En cumulant les deux mesures, l'effort financier consenti par l'État reste relativement constant autour de 5 Md€ par an²⁶⁸.

Graphique n° 26 : Dépense fiscale associée au taux réduit et, depuis 2012, au taux intermédiaire applicable aux travaux de rénovation et d'entretien des logements

(En M€)



Source : CPO, d'après le tome II du rapport relatif à l'évaluation des voies et moyens de 2009 à 2015.

Les objectifs définis par les pouvoirs publics à l'occasion de l'instauration d'un taux réduit au titre des travaux d'entretien, de rénovation et d'aménagement des logements de plus de deux ans étaient le soutien à l'emploi dans le secteur du bâtiment et, en second rang, la lutte contre l'économie souterraine. Le but de la mesure était également de soutenir le pouvoir d'achat des ménages et de relancer la demande par une baisse du niveau des prélèvements obligatoires²⁶⁹.

Le secteur du bâtiment était plus particulièrement visé car considéré comme intensif en main d'œuvre. Une baisse des prix, résultant par exemple d'une baisse de la TVA, était censée se traduire par une

²⁶⁸ Une présentation détaillée de la mesure est disponible dans le rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches fiscales de juin 2011 (Annexe J – fiche n°309 – DF 730213).

²⁶⁹ Didier Migaud, *Rapport relatif à la possibilité d'appliquer à titre expérimental un taux de TVA réduit sur les services à forte intensité de main d'œuvre*, Assemblée nationale, mai 1999.

demande plus importante. Ce surcroît de demande devait permettre une augmentation plus forte du nombre d'emplois que dans d'autres secteurs moins intensifs en main d'œuvre où l'augmentation de la demande se traduirait par des gains de productivité plutôt que par des créations d'emploi. Il était ainsi estimé qu'un surcroît de demande ciblé sur ce secteur se traduirait par deux fois plus de créations d'emplois directs que si l'augmentation de la demande n'était pas ciblée²⁷⁰.

L'évaluation par la France des effets de la mesure a été critiquée

Selon le rapport que la France a transmis à la Commission européenne en octobre 2002, la baisse ciblée de TVA aurait eu un effet globalement bénéfique avec de 40 000 à 46 000 emplois créés. Le coût brut par emploi créé était estimé entre 110 000 € et 125 000 €:

Cette méthode de calcul présente néanmoins une certaine fragilité et reste approximative comme le relève notamment la Commission européenne dans le rapport analysant les évaluations, présentées par les États membres concernés, des effets sur l'emploi et sur la réduction de l'économie souterraine des taux réduits de TVA sur certains services à forte intensité de main d'œuvre²⁷¹.

En effet, la croissance du chiffre d'affaires du secteur a également été favorisée par d'autres éléments conjoncturels favorables à l'accroissement de la demande (les conséquences des tempêtes de décembre 1999, et une conjoncture économique favorable). Par conséquent, l'intégralité de la hausse d'activité constatée dans le secteur du bâtiment ne peut être attribuée à la baisse de TVA.

De plus, les effets indirects de la mesure sur la réorientation du travail dissimulé ne sont pas détaillés par le rapport de 2002, qui se contente de retenir l'hypothèse qu'environ un tiers seulement du surcroît de chiffre d'affaires lié à la baisse de la TVA proviendrait de ce phénomène.

L'analyse menée dans le cadre d'un rapport particulier pour le CPO en 2010 constate la difficulté à évaluer l'effet de la mesure sur le travail dissimulé, l'évolution du nombre d'infractions relevées à ce titre dans le bâtiment par l'inspection du travail entre 2003 et 2009 étant peu claire²⁷².

²⁷⁰ Annexe J – fiche n°309 – DF 730213 du Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches fiscales, juin 2011, p.8. Il est indiqué dans ce document que la part des rémunérations dans le chiffre d'affaires du secteur de la construction s'élève à 27 % en 2007, contre 17 % sur l'ensemble du secteur marchand non agricole.

²⁷¹ *Expérience de l'application d'un taux de TVA réduit sur certains services à forte intensité de main d'œuvre*, Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen (COM 309), 2003.

²⁷² En 2003, 6 758 infractions pour travail dissimulé dans le secteur du bâtiment avaient été recensées, contre 2 190 en 2004, puis 6 357 en 2007 et 5 554 en 2008. (Source : CPO, Rapport particulier «Entreprises et niches fiscales et sociales : des dispositifs dérogatoires nombreux », octobre 2010).

Une étude économétrique réalisée dans le cadre du rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales (2011)²⁷³, intégrant dans les variables une répercussion de la baisse de TVA dans les prix à hauteur de 75 % et une élasticité-prix de la demande à 0,5, conclut à la création ou à la sauvegarde de 32 000 emplois, dont 14 000 dans le bâtiment, du seul fait de la mesure, soit un quart de moins environ que les 40 000 à 46 000 emplois indiqués dans le rapport de la France à la Commission de 2002. Selon cette étude, le coût brut pour les finances publiques par emploi créé ou maintenu s'élèverait à 160 000 €, soit nettement plus que pour une baisse de cotisations sociales.

La Commission européenne a dressé le même constat dans son rapport et conclu que : « *calculée au niveau de l'Union européenne, pour un même coût budgétaire, une baisse des charges sur le travail crée 52 % d'emplois de plus qu'une baisse du taux de TVA entièrement transmise dans les prix* ».

Par ailleurs, l'application de cette mesure sectorielle présente, du point de vue des ménages, un profil anti-redistributif.

L'analyse réalisée par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches fiscales (2011)²⁷⁴ estime qu'un ménage sur quatre serait bénéficiaire de cette mesure chaque année, pour un montant moyen de 769 € et un taux réduit alors fixé à 5,5 %, la moyenne variant entre 492 € pour les ménages du premier décile et 1 376 € pour ceux du dernier décile. Le retour pour les ménages devrait aujourd'hui être moins important le taux étant passé à 10 % au 1^{er} janvier 2014. Malgré l'évolution à la hausse des taux, le raisonnement reste aujourd'hui *a priori* valable.

La part des ménages bénéficiant du dispositif est d'autant plus élevée que leurs revenus sont importants. À cela s'ajoute le fait que le montant de subvention implicite résultant de l'application du taux réduit bénéficie proportionnellement davantage aux ménages appartenant aux déciles les plus élevés. Ainsi, la part du dernier décile dans la dépense fiscale totale est de près de 28 % contre près de 3 % pour ceux du premier décile.

²⁷³ Annexe J – fiche n°309 – DF 730213 du *Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches fiscales*, juin 2011, pp.19-20 (chiffrage à partir du modèle *Mésange*).

²⁷⁴ Source : *ibid.* Calculs DG Trésor sur la base des données individuelles de l'enquête Budget de famille de 2006.

Tableau n° 15 : Répartition du gain par ménage bénéficiant du taux de TVA réduit (5,5 %) dans les travaux d'aménagement, d'entretien et de rénovation de logements

Décile de revenu par unité de consommation	Part des ménages touchés	Gain par ménage touché (en €)	Part dans le revenu des ménages touchés	Part dans le gain de la mesure
1	12 %	492 €	4,2 %	2,9 %
5	25 %	468 €	1,7 %	5,6 %
10	40 %	1367 €	1,8 %	27,9 %
Tous ménages	27 %	769 €	2,0%	100 %

Source : Annexe J – fiche n°309 – DF 730213 du *Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches fiscales*, juin 2011, pp.19-20 (sur la base des données individuelles de l'enquête Budget de famille de 2006 – calculs : DG Trésor)²⁷⁵

En conclusion, dans les limites des évaluations disponibles, le bilan économique des effets économiques de la mesure paraît faible : une augmentation certes positive du nombre d'emplois (32 000 emplois, dont 14 000 dans le bâtiment), mais pour un coût élevé (5 Md€ par an en moyenne) et une concentration du bénéfice du dispositif sur les ménages les plus aisés.

III - Un outil de redistribution non pertinent

La redistribution des ressources n'apparaît pas de façon explicite comme l'un des objectifs fondateurs de la TVA contrairement à d'autres impôts comme l'impôt sur le revenu. Pour autant, la différenciation des taux de TVA vise souvent à répondre, au moins en partie, à un objectif de redistribution, touchant à la fois le bas et le haut de la distribution des niveaux de revenu. En témoignent l'instauration dès 1954 d'un taux réduit à 6 % sur les produits de première nécessité, comme l'eau, ou encore celle d'un taux majoré à 20 % frappant notamment les produits de luxe instauré en 1966 avec la généralisation de la TVA.

²⁷⁵ Ce constat est cohérent avec la part que représentent les dépenses de gros travaux sur la résidence principale dans la consommation des ménages dans l'enquête *Budget de famille* de 2011. Cette part s'établit à 0,5 % pour le premier décile contre 4,4 % pour le dernier décile. Source : CPO, à partir du module « taxes indirectes » du modèle Ines (INSEE-DREES), enquête *Budget de famille* 2011.

Les effets redistributifs de la TVA, c'est-à-dire la mesure dans laquelle l'imposition à la TVA modifie la répartition des revenus des ménages, méritent ainsi d'être analysés. La question de la « distributivité » de la TVA est équivalente à celle du poids pour les différents contribuables d'une variation de la TVA, si le reste de la législation socio-fiscale demeurerait inchangé.

A - Un caractère *a priori* anti-redistributif de la TVA à nuancer

Le constat sur le caractère régressif ou progressif de la TVA dépend en partie de la façon de mesurer ses effets redistributifs. Apprécier l'impact distributif de la TVA nécessite de mesurer sa part dans les revenus des ménages et d'évaluer la façon dont ce poids varie selon leur niveau de vie. La redistributivité de la TVA se mesure ainsi en fonction du revenu disponible des ménages. Le poids de la TVA dans la consommation des ménages peut néanmoins apporter un éclairage complémentaire. L'impact distributif de la TVA peut également être apprécié soit « en coupe », lorsque la situation des ménages est considérée pour une année donnée, soit dans une perspective de « cycle de vie » tenant compte du comportement des ménages sur une période plus longue. Enfin, le constat distributif porté sur la TVA doit également inclure l'impact différencié d'une hausse de la TVA sur le revenu des ménages.

Définitions et concepts

Les effets redistributifs de la TVA doivent-ils être mesurés relativement au revenu ou à la consommation ? L'approche par le revenu intègre les effets anti-redistributifs du partage du revenu entre consommation et épargne (les ménages aisés épargnent une part plus élevée de leur revenu, or l'épargne échappe à la TVA – elle est toutefois taxée selon d'autres mécanismes), tandis que l'approche par la consommation l'évacue.

Le taux d'épargne croît avec le niveau de vie : l'enquête « Budget de famille » 2011 fait ainsi apparaître un taux d'épargne moyen de -23,6 % du revenu disponible pour le premier quintile de niveau de vie et de 40,2 % pour le dernier quintile. L'exploitation d'une source statistique différente conduit au même constat d'ensemble. Garbinti et Lamarche (2014)²⁷⁶, s'appuyant sur les données de l'enquête « Patrimoine » 2010 de l'Insee, mettent ainsi en évidence un taux d'épargne médian qui croît fortement avec le quintile de revenu disponible. Négatif pour le premier quintile (-20 % environ), il s'établit à plus de 40 % pour le dernier.

Le revenu disponible est défini comme la somme des revenus d'activité, des revenus du patrimoine et des revenus sociaux, mais également d'éventuelles ressources exceptionnelles ou aides apportées par un autre ménage de façon occasionnelle ou régulière (il tient donc notamment compte des aides familiales qui peuvent être apportées aux ménages, notamment jeunes). Il est net de l'impôt sur le revenu, de la taxe d'habitation et de la taxe foncière. Le ratio du montant de TVA payé par les ménages une année donnée sur leur revenu disponible correspond au taux d'effort.

La consommation considérée ici n'intègre pas l'autoconsommation. Elle est mesurée hors TVA (mais y compris les autres taxes sur la consommation). Elle correspond à la consommation totale avec ou hors loyers (loyers effectifs pour les locataires et loyers imputés pour les propriétaires et les ménages logés gratuitement). Selon notamment que les loyers imputés des propriétaires sont inclus dans l'analyse, le constat distributif porté sur la TVA peut varier significativement. Le ratio du montant de TVA payé par les ménages une année donnée rapporté à leur consommation correspond au taux de taxation apparent.

²⁷⁶B. Garbinti et P. Lamarche (2014), « Les hauts revenus épargnent-ils davantage ? », *Economie et Statistique*, n° 472-473. Les auteurs utilisent des données comprises dans l'enquête Patrimoine sur certains postes de consommation ayant un « fort pouvoir explicatif » mais ont également recours à l'enquête Budget de famille pour reconstituer la consommation totale.

1 - Une régressivité par rapport au revenu et une légère progressivité par rapport à la consommation

En coupe, c'est-à-dire pour une année donnée, la TVA est régressive par rapport au revenu et légèrement progressive par rapport à la consommation.

Le taux d'effort, qui rapporte le montant de TVA payé par les ménages une année donnée à leur revenu disponible, fait en effet apparaître une régressivité de la TVA. Il s'élève à 12,5 % pour le premier décile de niveau de vie, diminue jusqu'à 4,7 % environ pour le décile le plus élevé. Un ménage situé dans le premier décile de niveau de vie consacre ainsi à la TVA une proportion de son revenu disponible deux à trois fois plus élevée que ne le fait un ménage appartenant au dernier décile. Les situations des deux déciles extrêmes sont toutefois particulièrement marquées, et le taux d'effort décroît de façon plus régulière entre le 2^{ème} et le 9^{ème} décile.

La TVA se distingue en ce sens d'impôts progressifs dont le poids croît avec le revenu, comme c'est le cas de l'impôt sur le revenu notamment, et contribue par conséquent à une moindre progressivité du système fiscal considéré dans son ensemble.

Cette évaluation du CPO confirme les résultats des études sur données françaises qui concluent à une régressivité de la TVA rapportée au revenu disponible²⁷⁷. Entre le premier et le dernier décile de niveau de vie, le taux d'effort décroît en effet de 13 % à 6 % dans le rapport de l'*Institute for Fiscal Studies* (2011), de 11,5 % à 6 % chez Ruiz et Trannoy (2008), ou encore de 14,5 % à 7,5 % environ selon le rapport de l'Institut des politiques publiques (2012). Chacune de ces études

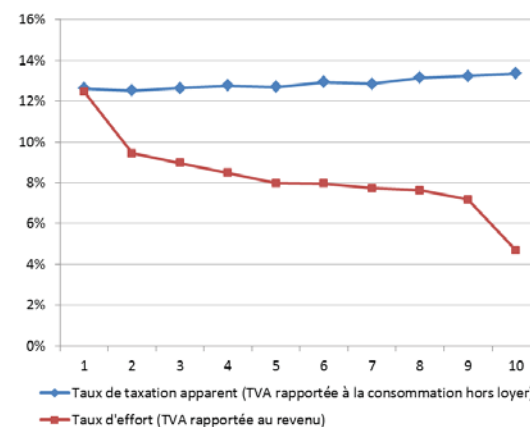
²⁷⁷ Voir notamment le rapport du CPO (2011), « Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs » ; le rapport de l'Institut des politiques publiques, A. Bozio, R. Dauvergne, B. Fabre, J. Goupille et O. Meslin (2012), « Fiscalité et redistribution en France, 1997-2012 » ; le rapport de l'*Institute for Fiscal Studies* (2011), voir *supra* ; N. Ruiz et A. Trannoy (2008), « Le caractère régressif des taxes indirectes : les enseignements d'un modèle de microsimulation », *Economie et Statistique*, n° 413 ; G. Forgeot et C. Starzec (2003), « L'impact redistributif des impôts indirects en France », *Economie Publique*, n° 13 ; le rapport du CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis pour la Commission Européenne (en consortium) (2015), « A study on the economic effects of the current VAT rates structure » ; et le *update report* du rapport de l'OCDE (2014), « The distributional effects of consumption taxes in OECD countries ». Voir tableau récapitulatif concernant les résultats de ces différentes études (tableau 2) et leur méthodologie (annexe 2).

empiriques s'est également appuyée sur l'enquête « Budget de famille » (vagues 2001 et 2006²⁷⁸) pour connaître les comportements de consommation des ménages à un niveau micro-économique.

La régressivité de la TVA par rapport au revenu est en majeure partie expliquée par la très forte augmentation du taux d'épargne selon le décile de niveau de vie. Comme indiqué plus haut, celui-ci est négatif pour les premiers déciles et positif pour les derniers déciles de niveau de vie. Il peut être utile d'avoir une approche complémentaire consistant à rapporter le montant de TVA payée par les ménages à leur consommation plutôt qu'à leur revenu.

Le taux de taxation apparent, qui rapporte ici le montant de TVA payé par les ménages une année donnée à leur consommation totale hors loyers, fait ainsi apparaître une légère progressivité de la TVA. Il varie en effet très peu selon le décile de niveau de vie : de 12,6 % pour le premier décile de niveau de vie à 13,4 % pour le dernier décile.

Graphique n° 27 : Poids de la TVA relativement au revenu disponible des ménages (taux d'effort) et à la consommation (taux de taxation apparent), par décile de niveau de vie



Lecture : le montant de TVA payé par le premier décile de niveau de vie représente 12,5 % du revenu disponible de ce décile.

Source : CPO, à partir du module « taxes indirectes » du modèle Ines (Insee-DREES), enquête Budget de famille 2011.

²⁷⁸ Mis à part pour le rapport de l'OCDE qui utilise également la vague 2011.

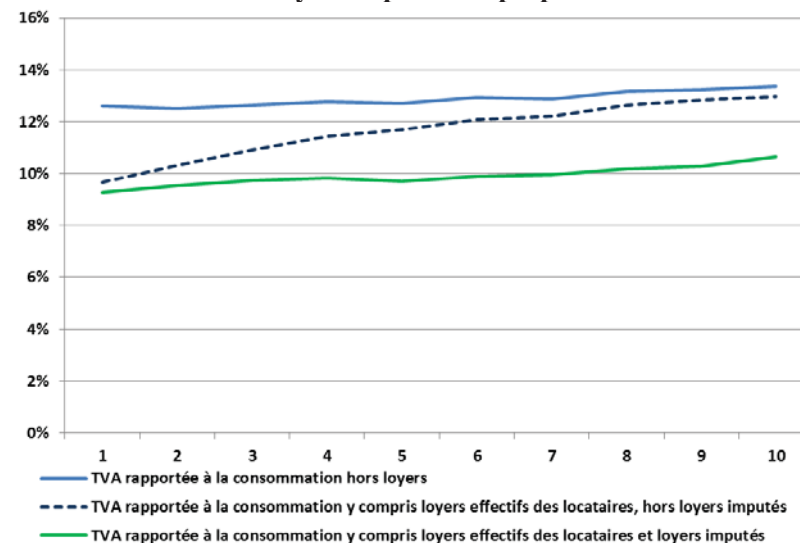
Cette analyse ne prend cependant pas en compte les dépenses de loyer qui représentent une part importante des dépenses de consommation des ménages et la majeure partie des dépenses exonérées de TVA. En incluant les loyers effectifs des locataires dans la consommation finale des ménages, le taux de taxation apparent croît avec le revenu. Le niveau de vie des locataires étant en moyenne plus faible que celui des propriétaires²⁷⁹, l'exonération de TVA pour les loyers favorise le bas de la distribution.

Cependant, les propriétaires, bien qu'ils n'effectuent pas de dépenses de loyer, retirent une utilité de la consommation des logements qui leur appartiennent. Pour tenir compte de cette consommation de logement, des « loyers imputés » ou « loyers fictifs » peuvent être introduits dans la mesure de la consommation²⁸⁰. En incluant dans la consommation les loyers, aussi bien effectifs qu'imputés, la TVA apparaît légèrement plus progressive indiquant en cela que la consommation de logement représente une part relativement plus importante de la consommation des ménages modestes qui bénéficient donc plus de l'exonération sur ce poste.

²⁷⁹ La proportion de ménages propriétaires augmente très nettement avec le décile de niveau de vie. Ceux-ci représentent par exemple 14 % des ménages du premier décile de niveau de vie, contre 86 % des ménages du dernier décile.

²⁸⁰ Le loyer imputé correspond à la valeur locative de marché pour le bien considéré.

Graphique n° 28 : Taux de taxation apparents pour la TVA, selon l'inclusion ou non des loyers effectifs des locataires et des loyers imputés des propriétaires



Lecture : le montant de TVA payé par le premier décile de niveau de vie représente 12,6 % de sa consommation hors loyers, 9,6 % de sa consommation y compris loyers effectifs (mais hors loyers imputés) et 9,3 % de sa consommation y compris loyers effectifs et imputés.

Source : CPO, à partir du module « taxes indirectes » du modèle Ines (Insee-DREES), enquête Budget de famille 2011.

L'évaluation du CPO est cohérente avec les résultats des études existantes relatives au taux de taxation apparent à la TVA selon le décile de niveau de vie. Les conclusions des différentes analyses sont très proches, les profils restant à chaque fois légèrement progressifs ou proportionnels et l'écart maximal entre les taux de taxation apparents des différents déciles est ainsi, quelle que soit l'étude considérée, de l'ordre de 1 point au plus.

Tableau n° 16 : Résultats des principales études récentes portant sur les effets redistributifs de la TVA en France

Etude	Taux d'effort en fonction du décile de niveau de vie (TVA/revenu)	Taux de taxation apparent en fonction du décile de niveau de vie (TVA/consommation)
Rapport CPO (2011)	Taux d'effort non distinct de celui des autres taxes indirectes	Légèrement régressif (de 8 % à 7 % environ entre le premier et le dernier décile)
Rapport IPP (2012)	Fortement régressif (de 14,5 % à 7,5 % environ entre le premier et le dernier décile)	Légèrement progressif (de 11 % à 12 % environ)
Rapport IFS (2011)	Fortement régressif (de 13 % à 6 % environ)	Profil du taux de taxation apparent en très léger U
Ruiz et Trannoy (2008)	Fortement régressif (de 11,5 % à 6 % environ)	Légèrement progressif (de 10,5 % à 11,6 %)
Forgeot et Starzec (2003)	Fortement régressif (de 8 % à 3,5 % environ)	Non étudié
Rapport du CPB pour la Commission européenne (2015)	Non étudié	Légèrement progressive (de 7,6 % pour le premier quintile à 8,6 % pour le dernier)
Update report du rapport de l'OCDE (2014)	Fortement régressif (12,2 % à 5,2 %)	En très léger U (de 8,6 % pour le premier décile à 8,1 % pour le 4ème et 8,9 % pour le dernier)
Rapport CPO 2015 (module « taxes indirectes » du modèle Ines)	Fortement régressif (de 12,5 % à 4,7 %)	Légèrement progressif (12,6 % à 13,4 % de la consommation hors loyers, 9,3 % à 10,6 % de la consommation y compris tous loyers)

Source : CPO, sur la base des données transmises par la DGFIP.

La TVA se distingue d'impôts progressifs dont le poids croît avec le revenu, comme c'est le cas de l'impôt sur le revenu notamment, et contribue par conséquent à une moindre progressivité du système fiscal considéré dans son ensemble.

Par ailleurs, les effets redistributifs de la TVA peuvent être resitués dans l'effet de l'ensemble de la fiscalité indirecte. Quelle que soit la mesure utilisée (le revenu ou la consommation), la fiscalité indirecte présente un profil régressif, comme l'a déjà noté le Conseil des prélèvements obligatoires dans son rapport de 2011, car les accises sur les tabacs, les alcools et les produits énergétiques notamment, représentent une part plus élevée de la consommation des ménages modestes.

Le rapport du CPO de 2011 fait ainsi apparaître une diminution des inégalités de niveaux de vie lors de la prise en compte des cotisations non contributives, des impôts directs et des prestations, alors que les inégalités tendent à augmenter légèrement lorsqu'il est tenu compte de la fiscalité indirecte.

Tableau n° 17 : Indicateurs d'inégalités aux différentes étapes de la redistribution

	Niveau de vie initial	Niveau de vie disponible (après prise en compte des cotisations non contributives, impôts directs et prestations)	Niveau de vie final (après prise en compte de la fiscalité indirecte ²⁸¹)
Rapport inter-décile	5,6	3,3	4,0
Indice de Gini	0,36	0,29	0,31

Source : Rapport du CPO (2011), modèle de micro-simulation Saphir, législation 2009, DG Trésor.

2 - Une atténuation du caractère régressif sur l'ensemble du cycle de vie

Les effets redistributifs de la TVA peuvent être appréhendés en tenant compte de l'ensemble du cycle de vie afin de dépasser la problématique de la prise en compte de l'épargne qui différencie en coupe l'approche par le revenu et l'approche par la consommation.

²⁸¹ La fiscalité indirecte englobe ici, en sus de la TVA, la TICPE (ex-TIPP) et les droits d'accises.

Éclairer le constat distributif porté sur la TVA : originalité et limites de la perspective du cycle de vie

Cette approche explore la problématique du partage du revenu entre consommation et épargne, notamment au regard de l'utilisation qui est faite de cette épargne à long terme.

L'épargne constituée par un ménage à un moment donné peut en effet être consommée de façon différée, notamment afin de pouvoir maintenir un certain niveau de consommation lors de périodes moins favorables. Dans l'hypothèse où tout revenu est appelé à être consommé et imposé à la TVA au moment de sa consommation, la TVA serait plutôt proportionnelle au revenu sur le long terme. En coupe, c'est alors la TVA rapportée à la consommation qui traduirait le mieux ses effets distributifs, cette approche évacuant l'effet régressif introduit par l'épargne.

Ce raisonnement présente toutefois des limites car il omet l'existence de transmissions intergénérationnelles, dont le poids est substantiel. Les éléments empiriques disponibles font apparaître que les ménages aisés transmettent une part plus élevée de leur revenu de long terme que les ménages modestes. Or ces transmissions échapperont bien à l'imposition à la TVA du point de vue du ménage qui en est à l'origine, bien qu'elles puissent être par la suite consommées par le bénéficiaire de la transmission. De manière symétrique, les ménages actuels consomment une partie des revenus épargnés par leurs parents à travers les revenus dont ils héritent soit directement, soit par le biais de legs et de donations. Une autre limite tient au fait que le taux d'imposition de la consommation n'est pas identique quelle que soit la période considérée : une hausse de la TVA pèse sur les consommations futures et non sur les consommations passées et désavantagerait plutôt les ménages ayant épargné et s'appropriant à consommer cette épargne.

Mesurer les effets distributifs de la TVA dans une perspective de cycle de vie permet de neutraliser les effets de l'épargne « transitoire », qui n'échappe à la TVA que de façon temporaire puisqu'elle sera consommée par la suite. Par conséquent les effets anti-redistributifs de la TVA seraient atténués dans une perspective de cycle de vie où l'épargne correspondrait à de la consommation différée.

Une étude sur données françaises concernant les effets distributifs de la TVA sur le cycle de vie apporte un premier éclairage empirique à l'approche décrite ci-dessus²⁸² (cf. annexe 2). Georges-Kot (2015) fait apparaître que les effets anti-redistributifs de la TVA seraient significativement moins prononcés sur le cycle de vie qu'en coupe, sans qu'il soit possible d'affirmer que ceux-ci seraient tout à fait annulés.

²⁸² S. Georges-Kot, « Annual and lifetime incidence of the value-added tax in France », document de travail de l'INSEE G2015/12, 2015.

À méthodologie donnée, c'est-à-dire sur données simulées, la distribution des revenus est moins inégalitaire sur le cycle de vie qu'en coupe : les 20 % de ménages les plus modestes détiennent par exemple 14,3 % du revenu permanent, contre 8,9 % en coupe (dans une situation parfaitement égalitaire, ces ménages détiendraient 20 % du revenu).

En coupe sur données simulées, l'indice de Suits²⁸³ est de -0,098, ce qui correspondrait à un effet régressif modéré²⁸⁴. Sur le cycle de vie, cet indice passe à -0,052, significativement plus faible (en valeur absolue) que -0,098 : l'effet régressif de la TVA serait donc diminué de moitié environ sur le cycle de vie, par rapport à une mesure en coupe.

Tableau n° 18 : Part cumulée des revenus et de la TVA par quintile de niveau de vie

	Original sample		Simulated cross-section		Simulated lifetime	
	Income	VAT	Income	VAT	Income	VAT
1	9.0 (0.0)	12.4 (0.1)	8.9 (0.1)	12.0 (0.2)	14.3 (0.7)	16.3 (0.4)
2	22.8 (0.1)	27.8 (0.2)	22.4 (0.2)	27.9 (0.4)	31.6 (1.2)	34.9 (0.6)
3	40.8 (0.1)	46.5 (0.2)	39.9 (0.2)	46.8 (0.5)	51.1 (1.3)	54.8 (0.7)
4	63.6 (0.1)	69.1 (0.2)	63.0 (0.2)	69.3 (0.4)	73.1 (1.1)	76.2 (0.6)
5	100.0 (0.0)	100.0 (0.0)	100.0 (0.0)	100.0 (0.0)	100.0 (0.0)	100.0 (0.0)
Suits index	-0.0874 (0.0026)		-0.0980 (0.0080)		-0.0523 (0.0187)	

Note : pour chaque quintile de revenu, le tableau présente les parts cumulées de revenus perçus et de TVA payée par les ménages appartenant à ce quintile. Le tableau inclut également l'indice de Suits mesuré pour la TVA. Les colonnes (1)-(2) proviennent de l'échantillon initial, les colonnes (3)-(4) montrent les statistiques obtenues grâce aux données simulées, mais en ne conservant les ménages qu'au moment où ces ménages sont réellement inclus dans les données, et les colonnes (5)-(6) présentent les statistiques calculées pour les grandeurs de cycle de vie sur les données simulées.

Source : S. Georges-Kot, « Annual and lifetime incidence of the value-added tax in France », Document de travail de l'Insee G2015/12, 2015.

²⁸³ L'indice de Suits résume la redistributivité d'un impôt donné. Il varie entre -1 et 1 : un indice de Suits négatif traduit un impôt régressif, un indice positif correspond à un impôt progressif. Un indice de Suits égal à 0 correspond à une situation de proportionnalité.

²⁸⁴ Comme point de comparaison, l'auteur mentionne les résultats de Suits (1977) qui trouve un indice de -0,15 pour la *sales tax* et les accises aux États-Unis en 1970, et de 0,19 pour l'impôt sur le revenu. (source : D. B. Suits (1977), Measurement of tax progressivity, *The American Economic Review*, n° 67(4)).

Cette moindre régressivité de la TVA sur le cycle de vie doit être interprétée en gardant à l'esprit que l'impact redistributif des autres impôts et transferts serait également atténué dans une perspective de cycle de vie.

3 - L'impact différencié sur le revenu des ménages d'une hausse de la TVA

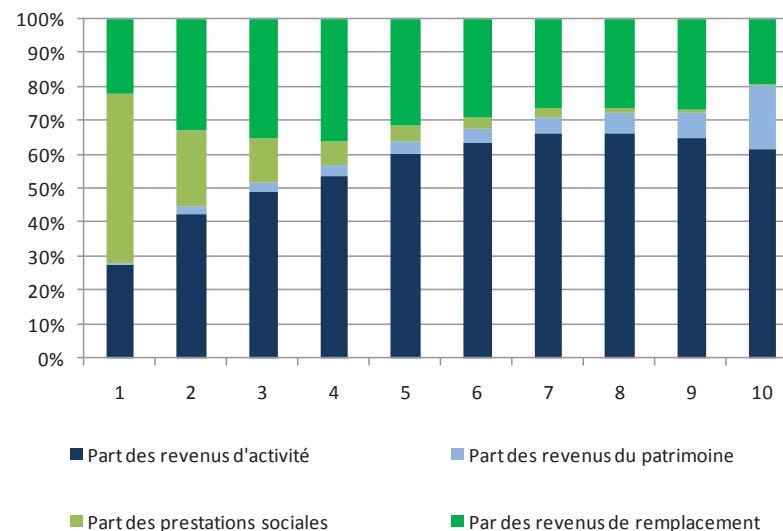
Le caractère régressif de la TVA en coupe lorsqu'elle est rapportée au revenu disponible doit également être nuancé en raison de la réponse différenciée des revenus des ménages à une évolution des taux de TVA selon leur position dans la distribution des niveaux de vie.

Le poids de la TVA pour les ménages ne doit pas seulement être examiné à revenus donnés : il faut également tenir compte d'une éventuelle modification de la distribution des revenus.

Comme le soulignaient déjà Lamotte et Saint-Aubin (1999)²⁸⁵, une variation des taux de TVA se répercutant sur les prix aura « *des conséquences importantes en termes redistributifs en raison d'écart dans les modalités d'indexation des différents types de revenus et d'actifs* ». Du fait de mécanismes d'indexation différenciés et plus ou moins automatiques selon le type de revenus considérés, les ménages seraient impactés à des degrés divers par une variation des taux de TVA entraînant une variation des prix à la consommation.

²⁸⁵ H. Lamotte et B. Saint-Aubin (1999), « TVA et redistribution », contribution au rapport du Conseil d'analyse économique n° 17, « L'architecture des prélèvements en France ».

Graphique n° 29 : Décomposition des revenus entre revenus d'activité, revenus du patrimoine, prestations sociales et revenus de remplacement, par décile de niveau de vie²⁸⁶



Lecture : les revenus du 10^{ème} décile de niveau de vie sont composés à 62 % de revenus d'activité, à 19 % de revenus du patrimoine et à 19 % de revenus de remplacement.

Source : CPO, à partir du module « taxes indirectes » du modèle Ines (Insee-DREES, ERF5 2011).

L'indexation sur les prix du SMIC et de nombreux revenus sociaux (y compris des revenus de remplacement) contribuerait à protéger le pouvoir d'achat des salariés rémunérés au niveau du SMIC et des bénéficiaires de ces prestations.

²⁸⁶ Cette décomposition des revenus par décile réalisée en coupe est à considérer avec précaution : les différences marquées de composition des revenus selon le décile de niveau de vie, notamment entre le 1^{er} et le 5^{ème} décile, seraient très probablement nuancées dans une perspective de cycle de vie. Elle fait néanmoins ressortir une part des revenus d'activité qui croît avec le décile de niveau de vie jusqu'au 7^{ème} décile, puis décroît en parallèle notamment de la croissance des revenus du patrimoine (revenus fonciers et financiers). La part des prestations sociales décroît avec le décile de niveau de vie. La part des revenus de remplacement (assurance chômage et retraites sont ici prises en compte) est maximale pour les 3^{ème} et 4^{ème} déciles.

S'agissant des revenus salariaux, une étude entreprise par l'Insee²⁸⁷ explore à l'aide de modèles macro-économétriques les réactions différenciées des salaires et de l'emploi à une hausse de TVA, selon la catégorie socioprofessionnelle des salariés (cadres, professions intermédiaires, employés et ouvriers)²⁸⁸. À l'aide d'une estimation au cours de la période 1985-2012, les auteurs évaluent les déterminants de l'évolution des salaires (et notamment les prix à la consommation) selon la catégorie socioprofessionnelle. Ils simulent un choc de TVA d'un montant supplémentaire de 1 % du PIB à l'aide d'un scénario moyen entre les chiffrages tirés du modèle *Mésange* et du modèle d'équilibre général dynamique stochastique (DSGE).

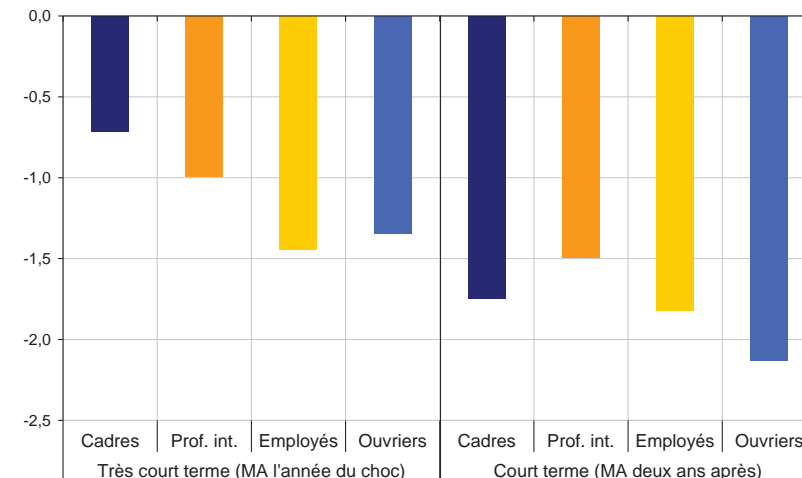
Deux ans après l'augmentation de TVA, le revenu salarial réel pour l'ensemble des catégories socioprofessionnelles diminuerait de près de 2 points de pourcentage (pp). À très court terme, c'est-à-dire l'année du choc, les cadres verraient leur revenu salarial moins affecté que celui des professions intermédiaires et *a fortiori* que ceux des employés et des ouvriers. Cette réaction différenciée s'expliquerait essentiellement par l'ajustement des salaires, la réaction du volume d'emploi n'étant que de second ordre.

À court terme, c'est-à-dire la 2^{ème} année après le choc, le revenu salarial réel des cadres et des professions intermédiaires serait légèrement moins affecté (1½ %) que celui des employés et des ouvriers (2 %). Les principales différences proviendraient alors davantage du volume d'emploi.

²⁸⁷ J.-B. Bernard et Q. Lafféter (2015), « Effet de l'activité et des prix sur le revenu salarial des différentes catégories socioprofessionnelles », document de travail INSEE-DESE G2015/14, octobre 2015. Les modèles utilisés sont d'une part le modèle *Mésange* (Modèle Econométrique de Simulation et d'Analyse Générale de l'Economie), caractérisé par une dynamique keynésienne à court terme et par un équilibre de long terme déterminé par des facteurs d'offre ; d'autre part le modèle DSGE mis en place par Coupet et Renne (2008). M. Coupet et J.-P. Renne (2008), « Réformes fiscales dans un modèle DSGE France en économie ouverte », *Economie et Prévision* n°183-184. Les revenus des indépendants ne sont pas traités dans le cadre de cette étude.

²⁸⁸ En effet, à la suite d'une hausse de la TVA (qui par hypothèse se répercute intégralement sur les prix à la consommation), les salaires nominaux s'ajustent, augmentant les coûts pour l'entreprise et entraînant en retour une hausse des prix de production (c'est la « spirale inflationniste ») et conduisant également à des destructions d'emploi.

Graphique n° 30 : Réponses du pouvoir d'achat du revenu salarial réel selon la catégorie socioprofessionnelle à la suite d'une hausse de la TVA d'un point de PIB (en écart relatif au compte central)



Source : Bernard et Lafféter (2015).

Parallèlement aux revenus salariaux, une majeure partie des revenus sociaux est revalorisée annuellement sur l'indice des prix à la consommation (IPC) hors tabac (cf. tableau *infra*). Ces mécanismes d'indexation ont pour objectif de préserver le pouvoir d'achat de leurs bénéficiaires en termes réels. Compte tenu du fait que la part des prestations sociales dans le revenu décroît avec le décile de niveau de vie, les bénéficiaires de prestations sociales verraient leur pouvoir d'achat relativement préservé dans l'hypothèse d'une hausse de TVA.

Tableau n° 19 : Prestations sociales indexées mécaniquement sur les prix

Prestation	Modalités de revalorisation
Revenu de solidarité active Allocation de solidarité spécifique (ASS) Allocation temporaire d'attente (ATA) Allocation équivalent retraite (AER) Allocation transitoire de solidarité (ATS)	Revalorisation sur la base de l'hypothèse d'inflation de l'année en cours
Prestations familiales	Base mensuelle de calcul des Allocations Familiales : hypothèse d'inflation de l'année en cours
Minimum vieillesse	Hypothèse d'inflation de l'année en cours
Allocation adulte handicapé (AAH)	Revalorisation au moins égale à l'hypothèse d'inflation de l'année en cours
Pensions de retraites de base et complémentaires (hors Agirc-Arrco)	Hypothèse d'inflation de l'année en cours

Source : Direction du budget

Modalités d'indexation des prestations sociales

Pour plusieurs prestations (RSA et autres minima sociaux, prestations de préretraite et allocation adulte handicapé), il n'est pas prévu d'effet de rattrapage au titre de l'inflation de l'année n-1 : la revalorisation est effectuée selon l'inflation prévisionnelle uniquement²⁸⁹. L'inflation ayant plutôt été surestimée lors des derniers exercices, les prestations ont globalement été revalorisées au-delà de l'inflation effective.

Chacune de ces prestations protègent donc le pouvoir d'achat de leurs bénéficiaires des effets de l'inflation et l'impact sur les prix à la consommation d'une variation uniforme des taux de TVA serait donc neutre pour le pouvoir d'achat de ces revenus sociaux.

Certains revenus sociaux ne sont toutefois pas indexés de façon mécanique sur les prix : leur revalorisation est discrétionnaire. C'est le cas notamment de l'aide au retour à l'emploi (ARE) ainsi que des retraites complémentaires AGIRC-ARRCO.

²⁸⁹ L'hypothèse d'inflation retenue pour la revalorisation est dans chacun de ces cas l'hypothèse inscrite dans le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances de l'année en cours.

Concernant l'ARE, il est prévu²⁹⁰ que le conseil d'administration de l'Unédic procède une fois par an à la revalorisation de toutes les allocations, ou parties d'allocations d'un montant fixe. Le 27 juin 2014, le conseil d'administration de l'Unédic a décidé une revalorisation de 0,7 % de l'allocation minimale et de la partie fixe de l'allocation d'aide au retour à l'emploi. Le 27 juin 2013, une revalorisation de 0,6 % avait été décidée.

Concernant les régimes complémentaires AGIRC-ARRCO²⁹¹, il est prévu que la valeur de service du point de retraite soit fixée par le conseil d'administration de l'AGIRC et de l'ARRCO ou, à défaut de décision de ceux-ci, par les commissions paritaires des régimes²⁹². Le dernier accord date du 13 mars 2013. Il a notamment prévu pour 2014 et 2015 une sous-indexation de 1 point par rapport à l'évolution moyenne annuelle des prix hors tabac, avec effet de rattrapage ; une « clause de sauvegarde » empêche que ce mécanisme ne conduise à une diminution des pensions. Cette clause a joué en 2014, la revalorisation décidée pour 2014 étant *in fine* nulle.

Par ailleurs, une autre catégorie de prestations n'est pas répertoriée ci-dessus, du fait de la complexité de son mode de revalorisation. Il s'agit des aides au logement, dont les modalités de revalorisation mettent en jeu de nombreux paramètres. La principale aide au logement en termes budgétaires est l'allocation de logement en secteur locatif (AL), qui comprend l'aide au logement familial (ALF), l'aide personnalisée au logement (APL) et l'aide au logement social (ALS).

La formule de calcul de l'AL dépend notamment de façon unitaire du loyer réel (dans la limite d'un plafond). La révision des loyers en cours de bail se fait dans le parc locatif privé selon l'indice de référence des loyers (IRL), qui correspond à la moyenne sur les douze derniers mois de l'indice des prix à la consommation hors tabac et hors loyers. Ainsi en cas de hausse des prix entraînant une hausse des loyers, les montants d'AL auront tendance à être revalorisés. Cependant plusieurs autres paramètres entrant dans la formule de calcul de l'AL sont également revalorisés selon un indice de prix (c'est notamment le cas d'un paramètre déterminant la participation minimale du bénéficiaire), ce qui rend moins direct l'effet de l'inflation sur le montant des AL.

²⁹⁰ Ce mécanisme est prévu par un ensemble de six textes. La liste de ces textes est rappelée dans la décision du conseil d'administration de l'Unédic du 27 juin 2014.

²⁹¹ En 2014, les régimes complémentaires AGIRC-ARRCO servent 88 % des prestations versées par l'ensemble des régimes complémentaires (notamment Ircantec, CNAVPL et RSI) et 25 % des prestations versées par l'ensemble des régimes de base et complémentaires. Source : Direction du budget.

²⁹² Article 37 de l'annexe 1 de la convention collective nationale de retraite et de prévoyance des cadres du 14 mars 1947 et l'article 1^{er} de l'annexe A de l'accord national interprofessionnel de retraite complémentaire du 8 décembre 1961.

Enfin, si les revenus fonciers sont protégés de l'inflation au travers de l'indexation des loyers sur l'indice de référence des loyers (IRL)²⁹³, les revenus de capitaux, seraient globalement peu protégés de l'inflation selon Lamotte et Saint-Aubin (1999), bien que les auteurs soulignent que « *le degré d'indexation des revenus de capitaux est extrêmement variable* ».

Une hausse uniforme des taux de TVA se répercutant sur l'inflation peut donc impacter de façon différenciée les différents déciles selon la composition de leurs revenus :

- les revenus sociaux hors revenus de remplacement sont très majoritairement indexés de façon mécanique sur l'inflation, avec ou sans effet de rattrapage. Ces revenus bénéficient relativement plus aux premiers déciles de niveau de vie ;
- concernant les revenus de remplacement, les retraites complémentaires AGIRC-ARRCO (qui représentent la majorité des retraites complémentaires) et les allocations chômage sont revalorisées de façon discrétionnaire. L'indexation des revenus de remplacement sur l'inflation peut donc ne pas être complète. Ces revenus à tous les ménages, mais relativement plus aux 2^{ème} à 5^{ème} déciles ;
- les revenus d'activité sont revalorisés de façon différenciée consécutivement à une hausse des prix à la consommation. Au niveau du SMIC, l'indexation est mécanique. Au-delà, la répercussion sur le salaire semble d'autant moins complète que le niveau de vie du ménage est élevé. Les salaires des travailleurs modestes se verraient mieux protégés contre une hausse de la TVA – leur emploi pourrait toutefois être plus négativement affecté par cette hausse ;
- le pouvoir d'achat des revenus fonciers est préservé d'une hausse des prix, tandis que les revenus financiers ne le seraient globalement pas. Ces revenus bénéficient relativement plus aux déciles de niveaux de vie les plus élevés.

²⁹³ Une hausse des prix à la consommation induit en effet une hausse de l'IRL, qui fixe les plafonds des augmentations annuelles des loyers que peuvent exiger les propriétaires pour les locaux à usage d'habitation ou à usage mixte. Dans le cas d'un bail commercial, les indices pouvant être utilisés sont l'indice des loyers commerciaux (ILC) et l'indice des loyers des activités tertiaires (ILAT). L'IPC contribue à chacun de ces deux indices à hauteur de 50 %.

Globalement, et sans qu'il soit possible ici de quantifier ces différents effets, une hausse de prix résultant d'une hausse de la TVA induirait une revalorisation plus forte des revenus pour les ménages des premiers déciles de niveaux de vie que pour les déciles du haut de la distribution s'il est fait abstraction des effets sur l'emploi. Ainsi, il semblerait que, parmi les ménages modestes, ceux qui conserveraient leur emploi puissent être relativement mieux protégés par la revalorisation des revenus en cas de hausse uniforme des taux de TVA.

Si les variations des taux de TVA ne sont pas uniformes, l'indexation des revenus sur l'inflation ne « compense » pas dans la même mesure tous les ménages, à composition des revenus donnée. Certains ménages pourront voir leurs revenus indexés sur la hausse moyenne des prix à la consommation, alors même qu'ils consomment relativement peu les produits impactés par la hausse, d'autres se verront au contraire pénalisés du fait de leur structure de consommation.

L'ensemble de ces effets ne peut être pris en compte qu'à travers un travail de micro-simulation intégrant les effets d'une variation de la TVA à la fois sur la TVA payée par les ménages, en fonction de leur structure de consommation, et sur leurs revenus, en fonction de l'indexation de ceux-ci sur l'inflation. Les effets de second ordre liés à l'indexation sur l'inflation des seuils dans les barèmes de différents impôts et prestations pourraient alors également être intégrés à l'analyse.

B - Une faible efficacité redistributive des taux réduits

1 - Un faible impact distributif des exonérations et des taux réduits

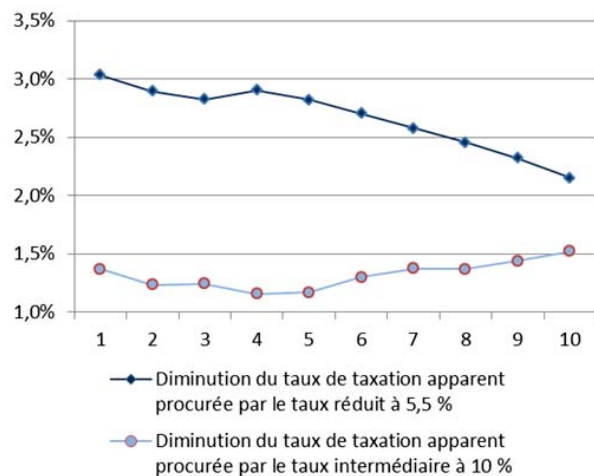
Tous les taux réduits ne sont pas conçus pour répondre à un objectif de redistribution. Bien que cela puisse être le cas, par exemple, pour l'imposition à 5,5 % des produits alimentaires et boissons non-alcooliques, l'imposition à taux réduit de certains biens ou services vise clairement d'autres objectifs²⁹⁴. Il convient par ailleurs de faire la différence entre un objectif purement redistributif et un objectif d'accès à un bien ou service pour le plus grand nombre, par exemple en matière de

²⁹⁴ Le tome II du rapport relatif à l'Évaluation des voies et moyens annexé au projet de loi de finances recense les dépenses fiscales existantes en matière de TVA. Ne sont comptabilisés comme dépenses fiscales que les taux réduits appliqués à des fins d'incitation, et non ceux visant à la redistribution ou permettant l'accès d'un bien ou service au plus grand nombre.

biens et de services culturels. Dans ce dernier cas, le taux réduit peut remplir son rôle s'il conduit à ce que plus de ménages modestes aient accès au bien ou service considéré, quand bien même celui-ci reste relativement plus consommé par les ménages aisés.

Une analyse menée à partir de l'enquête « Budget de famille » de 2011 fait apparaître que l'impact redistributif des exonérations et taux réduits est faible, comme suggéré par le profil du taux de TVA rapportée à la consommation, car l'impact plutôt régressif du taux intermédiaire tend à compenser partiellement le faible effet progressif du taux réduit à 5,5 %.

Graphique n° 31 : Diminution du taux de taxation apparent (relativement au taux normal) grâce aux taux à 5,5 % et 10 % par décile de niveau de vie



Source : CPO, à partir du module « taxes indirectes » du modèle Ines (Insee-DREES), enquête Budget de famille 2011.

Le taux réduit à 5,5 % contribue à réduire le taux effectif d'imposition des ménages modestes plus qu'il ne le fait pour les ménages aisés (-3,0 points pour le 1^{er} décile contre -2,2 points pour le dernier) : son effet est plutôt redistributif.

Une analyse détaillant par poste de dépenses l'assiette des biens et des services imposée à 5,5 % confirme ce constat²⁹⁵. L'application du taux réduit à 5,5 % aux produits de première nécessité (produits alimentaires et boissons) a un effet redistributif²⁹⁶. Cet effet redistributif est cependant limité car les écarts de consommation relative entre déciles sont peu marqués²⁹⁷. A l'inverse, l'application du taux réduit à 5,5 % pour les places de cinéma et de spectacle ou pour les livres, bénéficie relativement plus aux derniers déciles, et plus particulièrement au 10^{ème} décile²⁹⁸.

À la différence du taux réduit à 5,5 %, le taux intermédiaire à 10 % favorise les déciles les plus aisés, diminuant leur taux d'imposition de 1,5 point alors que le milieu-bas de la distribution est le moins avantage par ce taux (-1,2 point environ pour les déciles 2 à 5), mais il favorise également le premier décile légèrement plus que la moyenne. Globalement, il est plutôt anti-redistributif.

En particulier, le taux intermédiaire de 10 % appliqué aux services de restauration représente à lui seul 30 % environ de l'assiette imposée à 10 %. Or les dépenses de restauration représentent dans la consommation du dernier décile un poids près de deux fois supérieur à celui des premiers déciles. De même, le poids des dépenses d'hébergement (hôtels etc.) dans la consommation des deux derniers déciles de niveau de vie est deux à trois fois plus élevé que pour les des deux premiers déciles. Les résultats relatifs aux effets anti-redistributifs du taux intermédiaire appliqué aux dépenses d'hébergement et de restauration actualisent ceux de l'*Update report* de l'OCDE.

²⁹⁵ L'annexe 3 présente pour les principales opérations imposées à 5,5 % et à 10 %, leur poids dans la consommation de chaque décile de revenus.

²⁹⁶ À l'exception de certains postes de dépenses spécifiques (poissons et fruits de mer frais, fruits), chacune des catégories représente une consommation relativement plus importante pour les premiers déciles de niveau de vie.

²⁹⁷ Cela est probablement dû au fait que les ménages aisés consomment, pour un type de produit donné, des biens plus chers.

²⁹⁸ Ces résultats actualisent grâce aux dernières données disponibles (et détaillent, concernant les différents postes de produits alimentaires et boissons) ceux présentés dans l'*Update report* du rapport de l'OCDE de 2014 *The Distributional Effects Of Consumption Taxes In Finland, France And Switzerland* qui s'appuie sur l'enquête Budget de famille 2011. Le taux réduit sur les produits alimentaires y apparaît notamment progressif, tandis que le taux réduit sur les livres y apparaît plutôt régressif (hormis pour le premier décile).

Le taux super-réduit à 2,1 % sur la presse, ainsi que les exonérations de TVA (hors loyers) ne présentent pas d'impact distributif univoque.

2 - Un mauvais instrument de redistribution

Les taux réduits et exonérations de TVA considérés dans leur ensemble n'ont qu'un impact distributif limité. La progressivité liée à l'imposition à taux réduits de certains biens et services est en partie compensée par l'imposition à taux réduit de biens et services relativement plus consommés par les ménages aisés.

Pour autant, même avec un meilleur ciblage des exonérations et des taux réduits, la TVA ne constituerait pas un instrument puissant de redistribution. Un scénario où la redistribution serait le seul objectif assigné aux taux réduits peut être simulé en mesurant, à comportements inchangés, l'impact de l'application d'un taux zéro aux biens et services qui sont le plus fortement consommés par les ménages modestes relativement aux ménages aisés²⁹⁹.

Ce scénario théorique³⁰⁰ conduit bien à un surcroît de progressivité, les taux de taxation apparents diminuant notamment de 2 % environ pour les ménages les plus modestes. Toutefois, l'effet redistributif paraît relativement modéré compte tenu du caractère fortement polarisé de ce système entre le taux normal et un taux zéro à visée purement redistributive, qui représente le maximum de redistributivité pouvant être conféré au système de taux : l'écart de taux apparent d'imposition entre le

²⁹⁹ Ce scénario est envisagé à rendement de la TVA inchangé, et avec un taux normal maintenu à 20 %. Les biens et services sont classés selon le rapport entre leur part dans la consommation du premier décile et leur part dans la consommation du dernier décile. Le taux zéro est systématiquement appliqué à ces biens par ordre décroissant, jusqu'à ce que la contrainte budgétaire du rendement actuel de la TVA (telle que simulée) soit atteinte. Dans ce scénario, les loyers, assurances et jeux restent exonérés de TVA. Les alcools et tabacs, bien que constituant une part relativement plus importante de la consommation des ménages modestes, restent imposés à taux normal. 19 postes imposés à taux normal en 2014 passent ainsi à un taux zéro (dont par exemple les factures d'électricité et de gaz, les vêtements pour enfants, les chaussures ou encore les achats de téléphone) tandis que 66 postes qui en 2014 sont imposés à taux réduit ou exonérés passent au taux normal (dont les biens et services culturels, la restauration et l'hôtellerie, etc.).

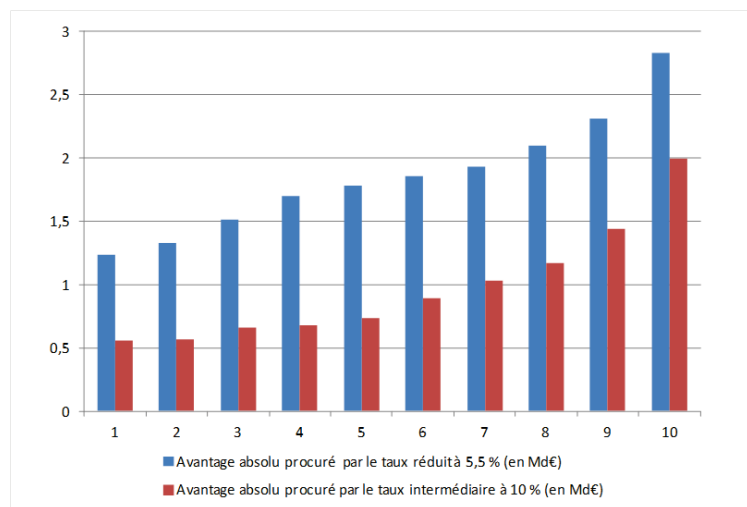
³⁰⁰ Le scénario proposé ici est à visée purement pédagogique puisque l'application d'un taux zéro en France n'est pas permise par la directive TVA, et que les biens et les services auxquels ce taux est ici appliqué ne sont pas tous visés par l'annexe III de la directive TVA.

premier et le dernier décile ne dépasse pas 3 à 4 % de la consommation hors loyers. Un tel système de taux ne permet notamment pas d'annuler l'effet régressif du partage consommation/ épargne lorsque la TVA est rapportée au revenu.

La faible différenciation des structures de consommation entre les ménages explique en partie cette limite dans la portée redistributive des taux réduits et des exonérations.

En outre, l'avantage absolu procuré aux ménages aisés est plus important que celui procuré aux ménages modestes, même pour les taux réduits tendant à rendre la TVA plus progressive. Le taux réduit à 5,5 %, bien qu'il conduise à plus de progressivité en termes relatifs, procure ainsi un avantage absolu plus élevé aux ménages aisés. L'avantage procuré au dernier décile (2,8 Md€) est notamment plus de deux fois plus élevé que celui procuré au premier décile (1,2 Md€). Dans le cas du taux intermédiaire à 10 %, l'avantage absolu procuré au dernier décile (2 Md€) est près de quatre fois plus élevé que pour le premier décile (0,6 Md€).

Graphique n° 32 : Avantage absolu procuré à chaque décile de niveau de vie par le taux à 5,5 % et le taux à 10 % (en Md€)



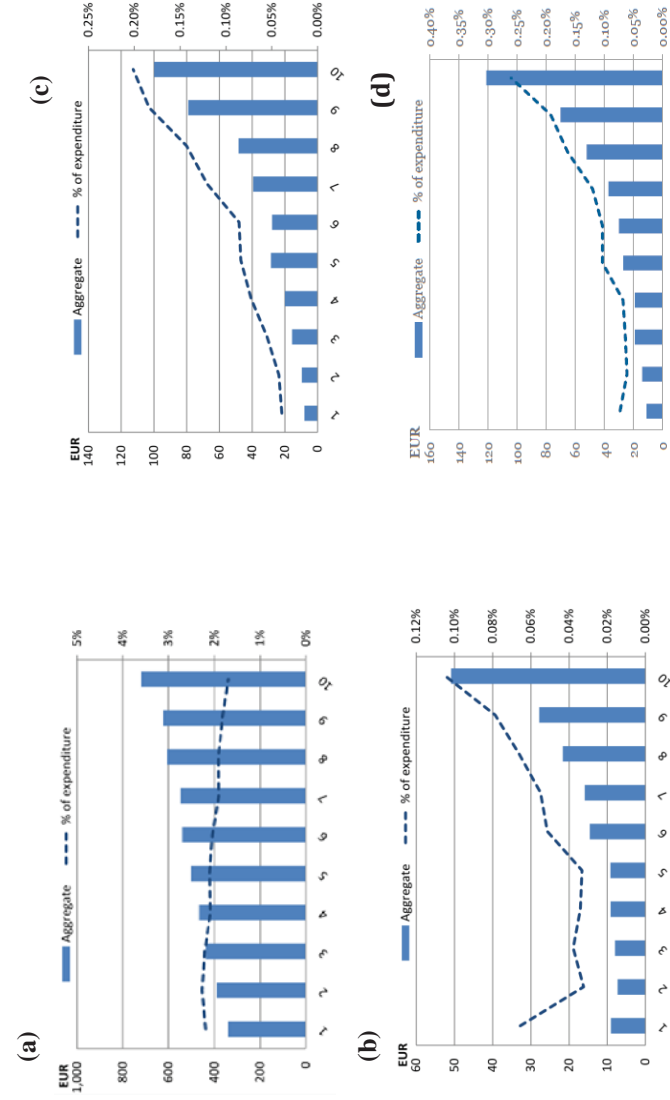
Lecture : par rapport à une imposition au taux normal, le taux réduit à 5,5 % procure un avantage de 1,2 Md€ au premier décile de niveau de vie, à comportements inchangés.

Source : CPO, à partir du module « taxes indirectes » du modèle Ines (Insee-DREES), enquête Budget de famille 2011.

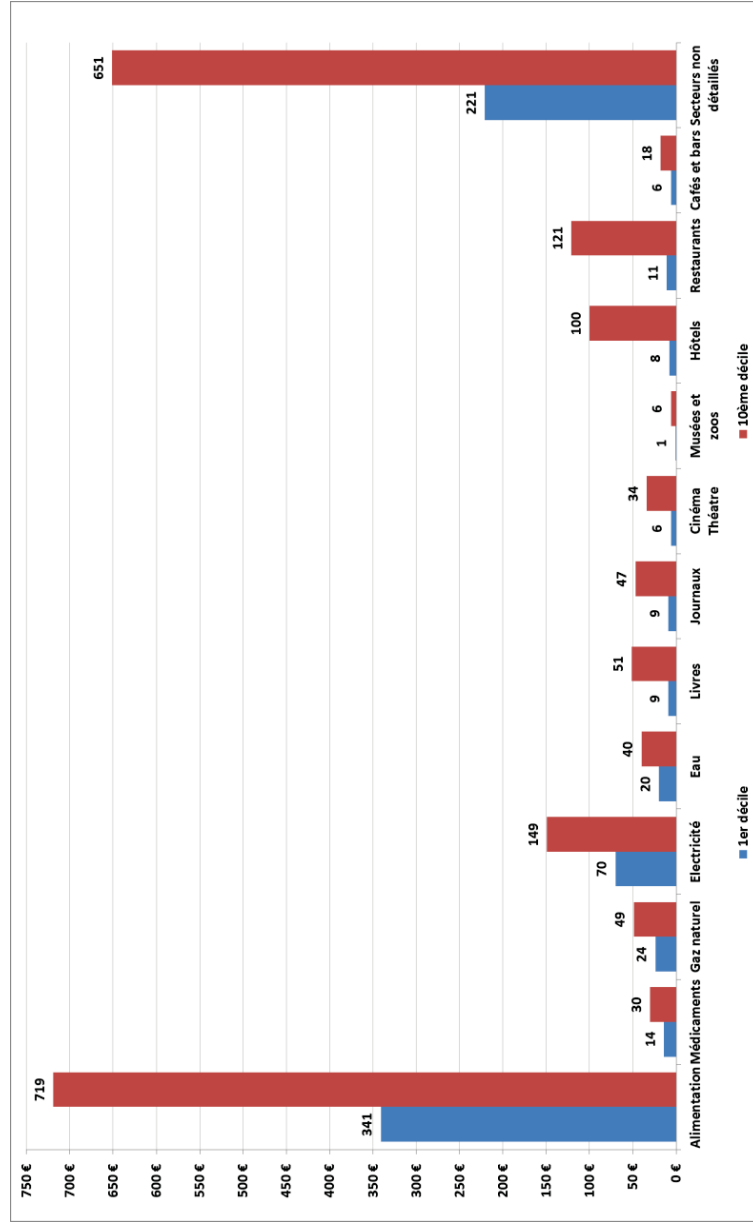
Le rapport de l'OCDE détaille par type de biens et de services l'avantage absolu moyen procuré aux ménages de chaque décile de revenu par les taux réduits et intermédiaire (cf. graphiques *infra*). L'avantage absolu moyen procuré par chaque taux réduit est toujours supérieur pour le 10^{ème} décile par rapport au premier décile. Les écarts entre le 1^{er} et le 10^{ème} décile sont particulièrement importants pour les postes restauration et hôtellerie où ils sont de l'ordre de 1 à 10. Même dans le cas des produits alimentaires où le taux réduit est redistributif, l'avantage absolu procuré aux ménages croît avec le revenu : de 340 € par ménage en moyenne pour le 1^{er} décile de revenu, à 719 € pour le dernier décile, soit plus du double (cf. graphique 34). Au total, sur l'ensemble des biens et des services consommés, l'avantage moyen absolu est de 720 € pour un ménage du 1^{er} décile et de 2 015 € pour un ménage du dernier décile.

Cet écart sur l'avantage absolu est encore plus marqué lorsque l'effet du taux en termes relatif est lui-même anti-redistributif. Ainsi pour le taux intermédiaire à 10 % sur les services d'hôtellerie, l'avantage absolu passe de 8 € par ménage en moyenne pour le premier décile de revenus, à 100 € pour le dernier. L'avantage relatif procuré par le taux à 10 % sur les services de restauration varie de 0,07 % de la consommation pour le 1^{er} décile de revenus à 0,26 % pour le décile le plus élevé ; tandis que l'avantage absolu croît de 11 € en moyenne par ménage pour le premier décile de revenus, jusqu'à 121 € pour le dernier décile.

Graphique n° 33 : Avantage absolu moyen procuré aux ménages de chaque décile de revenu par les taux réduits sur certains biens et services (et poids dans leur consommation) : produits alimentaires (a), livres (b) et services d'hôtellerie (c) et restauration (d)



Graphique n° 34 : Avantage absolu moyen procuré aux ménages de chaque décile de revenu par les taux réduits sur l'ensemble des biens et des services consommés



Source : OCDE, *The distributional effects of consumption taxes in OECD countries – Update report (2014)*.

Ces éléments invitent à préférer la fiscalité directe à la TVA comme instrument de redistribution. Une simulation comptable sur données françaises³⁰¹ suggère que la suppression des taux réduits et des exonérations (hors exonérations de loyers, services d'assurance et les jeux de hasard) pourrait permettre la compensation des cinq premiers déciles de niveau de vie à hauteur de deux fois environ la perte moyenne subie par chacun de ces déciles, redistribuant donc des ressources vers le bas de la distribution des niveaux de vie. Les transferts constitueraient ainsi un instrument de redistribution plus pertinent à destination des ménages modestes³⁰².

Ces éléments conduisent à rejoindre le constat du Conseil des impôts sur la TVA dans son rapport de 2001 invitant à « *garder à l'esprit qu'elle n'est pas adaptée à la poursuite d'objectifs redistributifs* ». Ils conduisent aussi à remettre en question un certain nombre de taux réduits.

IV - Une utilisation possible de la TVA comme un instrument de dévaluation fiscale qui renvoie plus largement aux politiques de compétitivité et d'emploi

L'utilisation de la TVA comme un instrument de politique économique peut s'inscrire dans le cadre d'une politique plus large de basculement d'assiette de certains prélèvements obligatoires comme l'impôt sur les sociétés ou les cotisations sociales employeurs vers la TVA. L'efficacité économique d'une telle mesure tient alors autant à la TVA qu'aux effets de la diminution de l'imposition des autres bases fiscales : la hausse éventuelle de la TVA ne vise en effet le plus souvent qu'à compenser budgétairement les pertes de recettes générées par la réduction d'autres impositions³⁰³. Cette partie présente les mécanismes et

³⁰¹ CPO, à partir du module "taxes indirectes" du modèle Ines (INSEE-DREES), enquête Budget de famille 2011.

³⁰² De même, le rapport *Mirrlees Review* a simulé, pour le Royaume-Uni, l'effet d'une réforme remplaçant les taux réduits par une augmentation de 15 % de l'ensemble des prestations sociales et crédits d'impôt sous condition de ressources. Une telle réforme dégagerait des recettes (nettes des dépenses) pour 10 Md€, tout en conduisant les trois premiers déciles de revenu à en retirer un bénéfice net ("Tax by Design" (2011), rapport final du *Mirrlees Review*. Chap. 9, "Broadening the VAT base").

³⁰³ De plus, dans le cas d'une substitution partielle des cotisations sociales par de la TVA, un tel basculement d'assiette devrait être associée à une réflexion sur le financement de la protection sociale.

les principaux enjeux économiques de ces transferts d'assiette associés à la TVA.

A - Un instrument de dévaluation fiscale utilisé dans de nombreux pays de l'Union européenne

1 - Un outil possible de dévaluation fiscale dont la « TVA sociale » constitue l'une des modalités

Les mesures de dévaluation fiscale ayant recours à la TVA ont pour objectif une amélioration de la compétitivité-prix à l'exportation des entreprises nationales en substituant une imposition de la consommation à des prélèvements pesant sur les facteurs de production. Les exportations en étant exonérées, une hausse de TVA concomitante à une baisse de la fiscalité pesant sur les facteurs de production doit permettre d'améliorer la compétitivité-prix à l'exportation. La dévaluation fiscale s'appuyant sur la TVA renvoie ainsi, le plus souvent, à une hausse de cet impôt visant à compenser, soit une baisse des cotisations sociales (dans le cas de la « TVA sociale ») soit une baisse de l'imposition des entreprises par exemple du taux d'impôt sur les sociétés. Si les entreprises répercutent cette baisse d'imposition dans les prix ou dans des investissements innovants, elles améliorent leurs exportations et résistent mieux aux importations.

Dévaluation fiscale et « TVA sociale » : définitions des concepts et aperçu historique des débats

La dévaluation fiscale peut être définie comme un ensemble de mesures fiscales unilatérales recherchant les mêmes effets qu'une dévaluation monétaire mais qui maintient un taux de change nominal fixe. Le terme a notamment été utilisé en 2011 par Farhi et al.³⁰⁴. La modification du *mix* fiscal peut prendre différentes formes mais recouvre en général une baisse des impositions sur les facteurs de production (IS, cotisations sociales, etc.) en contrepartie d'une imposition accrue de la consommation (TVA) ou des revenus (IR, CSG) voire d'une baisse des dépenses publiques. Quelles qu'en soient les modalités, l'objectif de la dévaluation fiscale demeure d'améliorer la compétitivité. Elle se présente comme une alternative à la dévaluation du taux de change nominal, instrument qui n'est plus disponible en union monétaire. C'est pourquoi l'opportunité de la dévaluation fiscale est en particulier débattue s'agissant des États membres de la zone euro³⁰⁵.

L'une des modalités de la dévaluation fiscale a pour objectif de réduire la taxation du travail en substituant à tout ou partie des cotisations qui pèsent sur les salaires une hausse de la TVA – qui a également une incidence sur le coût du travail au fur et à mesure que les salaires nominaux s'ajustent à l'augmentation des prix de consommation liée à la hausse de la TVA. Elle s'inscrit alors fréquemment dans une réflexion plus large sur le mode de financement de la protection sociale.

L'une des premières expériences de dévaluation fiscale s'appuyant sur la TVA a été mise en œuvre au Danemark. En 1987, le Danemark a adopté une réforme visant à remplacer une partie de la baisse prévue des cotisations sociales patronales par une taxe similaire à la TVA. En 1988, l'OCDE estimait que cette mesure avait amélioré d'environ 5 % la compétitivité prix des produits danois. Cette taxe spécifique, adoptée en concertation tripartite avec les syndicats, a été convertie en 1992 en une hausse de TVA du même montant (+3 points, de 22 % à 25 %)³⁰⁶.

³⁰⁴ Cf. Farhi E., Gopinath G. et Itskhoki O., "Fiscal Devaluations", *Review of Economic Studies*, 2014 (first draft : 3 juin 2011).

³⁰⁵ Voir par exemple, Commission européenne, *Study on the Impacts of Fiscal Devaluation*, Taxation Papers, Working Paper n°36, 2013; Laura Puglisi, *Fiscal Devaluations in the Euro Area : What has been done since the crisis ?*, Taxation Papers, Working Paper n°47, Commission européenne, septembre 2014;

³⁰⁶ Cf. l'annexe 2 "la TVA sociale au Danemark et en Allemagne", Eric Besson, *Rapport sur la TVA sociale*, Secrétariat d'état chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques, septembre 2007.

Plus récemment, l'Allemagne a mise en œuvre une dévaluation fiscale s'appuyant sur la TVA en augmentant en 2007 de 3 points son taux normal de TVA, portant celui-ci de 16 à 19 %. Un point de hausse de TVA était destiné à compenser une baisse des cotisations chômage payées à parité par les employeurs et les employés. Ainsi, alors que les charges sociales s'élevaient en 2003 à 24 % du coût total du travail, celles-ci ont été réduites à 21,6 % en 2010. Les deux autres points de hausse avaient pour but de participer à la consolidation budgétaire de l'État fédéral, la réforme ayant été élaborée à une époque où l'Allemagne faisait l'objet d'une procédure pour déficit excessif³⁰⁷.

En France, une telle mesure de dévaluation fiscale a été recommandée par le rapport Arthuis en 1993 qui préconisait de « *compenser les impôts de production par des taxes sur la consommation* »³⁰⁸. Elle a été mise en œuvre de façon limitée en Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion avec la « loi Perben » de 1994³⁰⁹. Cette dernière a relevé le taux de TVA réduit à 9,5% en contrepartie d'exonérations de cotisations sociales dans les secteurs de l'industrie, l'hôtellerie, la restauration, la presse, la production audiovisuelle, l'agriculture et la pêche.

À une échelle plus large, cette mesure a fait l'objet d'une proposition de loi en 2005 sous l'expression de « TVA sociale »³¹⁰. Elle visait à augmenter la TVA pour baisser les cotisations sociales dans le but de faire baisser le coût du travail et d'améliorer la compétitivité des entreprises. La mesure a fait l'objet d'une nouvelle proposition de loi en janvier 2007³¹¹.

³⁰⁷ *Ibid.*

³⁰⁸ Sénat, *Rapport d'information sur l'incidence économique et fiscale des délocalisations hors du territoire national des activités industrielles et de service*, par Jean Arthuis, déposé le 4 juin 1993 : « Dans le contexte créé par les mouvements de délocalisations, la TVA permet de peser en particulier sur la consommation et donc sur le coût fiscal des produits importés : une augmentation de la TVA doit cependant aller de pair avec une réduction simultanée des impôts pesant sur la production et en particulier de la taxe professionnelle. »

³⁰⁹ Loi n° 94-638 du 25 juillet 1994 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte dite « loi Perben ».

³¹⁰ Assemblée nationale, *Proposition de loi n° 2533 prévoyant l'instauration d'une TVA sociale*, déposée le 28 septembre 2005 par Christian Vanneste.

³¹¹ Assemblée nationale, *Proposition de loi n° 3584 instituant une TVA sociale*, déposée le 16 janvier 2007 par Axel Poniatowski.

Les débats sur le financement de la protection sociale ont donné lieu à de nombreux travaux, en particulier en 1997-1998³¹². En mai 2006, un groupe de travail a examiné diverses pistes de réforme permettant d'élargir l'assiette du financement de la protection sociale à la valeur ajoutée³¹³. Objet de débat durant les campagnes présidentielle et législative de 2007, la « TVA sociale » a donné lieu, au début de la XIII^{ème} législature à la rédaction de deux rapports par des membres du Gouvernement : le rapport Lagarde³¹⁴ et le rapport Besson³¹⁵.

L'effet d'une dévaluation fiscale via la TVA dépend largement de l'intensité et de la rapidité avec laquelle la hausse des prix se répercute sur les salaires (cf. encadré *infra*). Dans le cas de la TVA sociale, le bouclage prix-salaire peut conduire à annuler à long terme la diminution du coût du travail permise par la baisse des cotisations sociales. L'effet sur la compétitivité-prix est alors transitoire et a pour contrepartie une réduction du pouvoir d'achat des ménages, compensée toutefois par la croissance de l'emploi qui est permise par la meilleure compétitivité de la production nationale.

³¹² Cf. H. Sterdyniak et P. Villa « Pour une réforme du financement de la protection sociale », *Revue de l'OFCE* ; E. Malinvaud (1998) : *Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique*, rapport au premier ministre.

³¹³ Cf. *Rapport du groupe de travail sur l'élargissement de l'assiette des cotisations employeurs de sécurité sociale*, mai 2006. Plusieurs options d'élargissement de l'assiette du financement de la protection sociale à la valeur ajoutée étaient explorées (création d'une cotisation sur la valeur ajoutée, modulation des cotisations en fonction de la valeur ajoutée, " TVA sociale "...).

³¹⁴ Christine Lagarde, *Etude sur la possibilité d'affecter une partie de la TVA au financement de la protection sociale en contrepartie d'une baisse des charges sociales pesant sur le travail*, note d'étape, 11 septembre 2007.

³¹⁵ Eric Besson, *Rapport sur la TVA sociale*, Secrétariat d'état chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques, septembre 2007.

Dévaluation fiscale via la TVA, effets sur les prix, les salaires et l'emploi

À court terme, la baisse de la fiscalité sur les facteurs de production peut se répartir entre deux effets : la baisse du prix hors taxes et l'amélioration de la marge de l'entreprise. Sauf à être intégralement compensée par une diminution des marges des entreprises, une hausse de la TVA se répercute dans les prix à la consommation, dans des proportions variables suivant les cas. Cette augmentation des prix à la consommation qui a lieu à court terme, comme l'a montré Carbonnier (2008)³¹⁶, diminue les salaires réels. Si la baisse de la fiscalité sur les facteurs de production se répercute sur les marges des entreprises, la situation financière des entreprises s'améliore ce qui leur permet d'investir, de gagner des parts de marché et par la suite de créer de nouveaux emplois.

La hausse de la TVA se traduit pour certains salariés par une hausse du salaire nominal à relativement court terme. C'est le cas notamment des salariés rémunérés au SMIC, dont l'indexation est au moins égale à l'inflation³¹⁷. Un phénomène d'indexation automatique similaire prévaut pour les retraités³¹⁸ et les bénéficiaires de certaines prestations sociales (cf. partie C, 1, c). Dans la fonction publique, les salaires sont indexés sur le point d'indice de la fonction publique, mais celui-ci n'a pas été revalorisé depuis juillet 2010. Cela a donc pour effet de limiter la baisse de demande intérieure pour les salariés en place induite par la hausse de TVA. La hausse de la TVA a donc un effet négatif sur la demande intérieure du fait de la non-revalorisation automatique des salaires supérieurs au SMIC dans le privé. Parallèlement, la dévaluation fiscale peut contribuer à créer de nouveaux emplois et donc de nouveau revenus du fait d'une meilleure performance des entreprises à l'exportation et sur le marché national vis-à-vis de leurs concurrents étrangers.

À plus ou moins court terme, la diminution du pouvoir d'achat des salariés du fait d'une absence de revalorisation automatique de leur salaire conduit à une hausse des revendications salariales pour les niveaux de rémunération plus éloignés du SMIC. Cela renforce donc la boucle prix-salaires enclenchée avec la hausse de TVA. La hausse du coût du travail et la réduction de la compétitivité qui en découlent pour les entreprises se voient donc amplifiées. Cette hausse des salaires nominaux augmente le coût du travail ce qui tend donc à renchérir les prix à la production et à annuler à long terme le gain de compétitivité-prix des entreprises.

³¹⁶ Carbonnier C., « Différence des ajustements de prix à des hausses ou baisses des taux de la TVA : un examen empirique à partir des réformes françaises de 1995 et 2000 », *Économie et statistique*, 2008.

³¹⁷ Selon le code du travail, le SMIC est revalorisé chaque 1^{er} janvier, en tenant compte de l'évolution de l'indice mensuel des prix à la consommation TTC hors tabac des ménages du premier quintile de la distribution des niveaux de vie, augmentée de la moitié du gain de pouvoir d'achat du salaire horaire moyen des ouvriers et des employés (avec possibilité, pour les pouvoirs publics, de décider d'une revalorisation supplémentaire) ; et lorsque cet indice des prix à la consommation atteint un niveau correspondant à une hausse d'au moins 2 % par rapport à l'indice constaté lors de l'établissement du SMIC immédiatement antérieur.

³¹⁸ Il arrive cependant que la revalorisation des pensions soit décalée dans le temps, ce qui équivaut à une désindexation temporaire.

À long terme, un basculement du financement de la protection sociale sur la TVA aura des effets d'autant plus importants que :

- la baisse des cotisations sociales employeurs combinée à une hausse de la TVA (« TVA sociale ») induit effectivement une baisse du coin socio-fiscal³¹⁹. Une baisse des cotisations sociales employeurs compensée par une hausse de la TVA ne réduit le coin fiscal que si la base de la TVA est plus importante que la base des cotisations sociales employeurs. En pratique, l'assiette de la TVA est légèrement supérieure à la masse salariale super-brute. La TVA sociale permettrait donc de faire légèrement baisser le coin fiscal bien que cet effet soit des plus minimes ainsi que le soulignaient notamment Sterdyniak et Villa en 1984³²⁰ ;
- la baisse du coin socio-fiscal se traduit par une hausse de l'emploi et non par une hausse du pouvoir d'achat des travailleurs. Pour réaliser cet objectif, il semble préférable de concentrer les baisses de cotisations sociales sur les bas salaires pour lesquels la présence du SMIC garantit une plus forte insensibilité des salaires à l'amélioration de la demande de travail. Les simulations numériques de Gauthier (2009)³²¹ montrent par exemple qu'une TVA sociale d'un point de PIB conduirait à 250 000 créations d'emplois si la baisse de cotisations sociales correspondante était concentrée sur les bas salaires contre 50 000 emplois si la baisse des cotisations sociales était uniforme. Ce serait toutefois davantage le reprofilage des prélèvements obligatoires en faveur des bas salaires que la TVA sociale qui serait alors à l'origine de la hausse de l'emploi. Par ailleurs, l'effectivité de la baisse du coût relatif du travail non qualifiée dépend du degré d'indexation des bas-salaires et de la possibilité des marges de manœuvre pour baisser les cotisations sociales employeurs au niveau du SMIC.

³¹⁹ Le coin socio-fiscal mesure le taux de prélèvements obligatoires pesant sur le facteur travail et correspond à la différence entre le coût total pour l'employeur et ce que reçoit l'employé après impôt.

³²⁰ Henri Sterdyniak et Pierre Villa (1984) Faut-il substituer de la TVA aux cotisations sociales employeurs ? *Revue de l'OFCE* et Henri Sterdyniak et Pierre Villa (1998) Pour une réforme du financement de la protection sociale, *Revue de l'OFCE*, 67, pp. 155-205.

³²¹ Stéphane Gauthier, « Un exercice de TVA sociale », *Economie et prévisions*, 187, pp. 65-81, 2009.

L'impact d'une dévaluation fiscale via la TVA dépend également de l'effet sur le commerce extérieur et de la réaction des partenaires économiques. Une hausse de la TVA complétée par une réduction de la fiscalité sur les facteurs de production, notamment sur le travail peut renforcer, au moins temporairement, la compétitivité des entreprises vis-à-vis de leurs partenaires internationaux. Cette conclusion n'est valable qu'à court terme, c'est-à-dire avant l'ajustement des salaires nominaux à la hausse des prix.

Comme l'ont montré Farhi, Gopinath et Itskhoki (2014)³²², une telle mesure pourrait avoir des effets proches de ceux d'une dévaluation monétaire mais en présence de taux de change fixes comme dans un contexte d'union monétaire – d'où l'expression de « dévaluation fiscale ». Selon les auteurs, il s'agirait d'un instrument de politique économique potentiellement efficace permettant d'obtenir des effets similaires à ceux d'une dévaluation monétaire tout en maintenant un taux de change fixe et la mobilité des capitaux au sein d'une union monétaire.

Les effets des dévaluations fiscales sont sensibles à l'élasticité prix des exportations et des importations. Si les entreprises souffrent avant tout d'un problème de compétitivité hors-prix, alors les effets de la dévaluation fiscale seront limités.

La TVA sociale réduit les coûts de production des entreprises françaises et celles-ci peuvent arbitrer entre réduire leur prix de production (ce qui leur permet de gagner en compétitivité sur les marchés intérieurs et extérieurs) et permet de maintenir stable les prix à la consommation et augmenter leurs marges en stabilisant leurs prix de production, ce qui entraîne une hausse des prix à la consommation.

Les estimations réalisées à partir du modèle TVA de la DG Trésor concluent que la part de la TVA qui porte sur les imports est de 34 %, et que, compte tenu des poids des différents taux, une hausse du taux de TVA pèse à 32 % sur les imports³²³.

³²² Farhi E., Gopinath G. et Itskhoki O., "Fiscal Devaluations", *Review of Economic Studies*, 2014.

³²³ Cette estimation est relativement proche de la part des imports dans le PIB (27% en 2010). Elle résulte d'une analyse statique réalisée sans bouclage macroéconomique et ne tient pas compte d'éventuels effets de comportements en cas de hausse de la TVA. La méthodologie du chiffrage est décrite en annexe I.

En économie ouverte, la TVA sociale pourrait avoir des effets bénéfiques sur l'emploi si elle permet de réduire les prix à la production domestiques relativement au prix à la production importée. C'est notamment le cas pour les produits où la substituableté entre production domestique et production importée est forte³²⁴. En revanche, il existe des contextes dans lesquels une telle condition sera difficilement remplie. S'agissant par exemple des produits pétroliers dont les prix sont déterminés sur des marchés internationaux, une hausse de la TVA en France ne modifiera pas le prix d'achat de ces produits hors taxes et la hausse du prix TTC ne modifiera pas rapidement le développement d'énergies nationales.

À l'exportation, la TVA sociale permettrait aux producteurs français d'arbitrer entre une baisse des prix à l'exportation pour gagner des parts de marchés et un maintien des prix (pour reconstituer leurs marges à l'exportation).

Ainsi, Andrade et al. (2014)³²⁵ estiment qu'en moyenne au cours de la période 1995-2005, les entreprises françaises exportatrices ont réagi à des variations de taux de TVA dans les pays de destination en faisant porter deux tiers des variations de la TVA locale sur leurs prix à l'exportation et ne répercutant au consommateur étranger qu'un tiers des variations de TVA à l'horizon d'un an³²⁶. Symétriquement, la répercussion des hausses de TVA en France dans le prix des produits importés peut être considérée comme incomplète et une partie est absorbée dans les taux de marge des producteurs étrangers ce qui atténue les effets termes de l'échange³²⁷. Un tel chiffre suggère néanmoins une certaine marge pour qu'une TVA sociale réussisse à affecter les termes de

³²⁴ Cette propriété n'est pas vérifiée à long terme.

³²⁵ Andrade P., Carré M. et Bénassy-Quéré A., « TVA et taux de marge: Une analyse empirique sur données d'entreprises », *Economie et Prévisions*, vol. 200-201 (2/3), pp. 1-17, 2014

³²⁶ Selon le modèle Mésange, la répercussion des hausses de coûts interne est nulle pour les produits énergétiques importés, de 50% pour les produits industriels importés, de 67% pour les produits industriels exportés. Selon le modèle de l'OFCE, la répercussion des hausses de coûts interne est nulle pour les produits énergétiques importés, de 30% pour les produits industriels importés, de 50% pour les produits exportateurs industriels exportés.

³²⁷ Les termes de l'échange sont le rapport entre l'indice du prix des exportations et celui des importations, indices exprimés selon une même année de base. Une baisse des termes de l'échange signifie que la croissance du prix des exportations est moins forte que celle du prix des importations et correspond à une amélioration de la compétitivité-prix.

l'échange, à améliorer le solde de la balance des biens et des services et ce faisant, à déclencher un déplacement favorable de la demande de travail. Un tel effet ne durerait toutefois que le temps que les ajustements des taux de change ne rééquilibrent la balance des paiements. Enfin, ces effets ne se manifestent que dans la mesure où les hausses de prix à la consommation ne se répercutent pas dans des hausses de salaires.

L'effet d'une dévaluation fiscale peut être atténué si d'autres pays y recourent en même temps. Le gain obtenu en termes de compétitivité-prix à l'exportation se fait en dégradant la compétitivité-prix des partenaires extérieurs : l'augmentation de TVA a pour effet de renchérir le coût des importations, et donc de diminuer leur volume (baisse du chiffre d'affaires) et/ou de réduire le bénéfice des producteurs étrangers si ces derniers répercutent une partie de la hausse de TVA sur leur marge (baisse de la rentabilité), ce qui génère un effet négatif sur l'activité des pays partenaires.

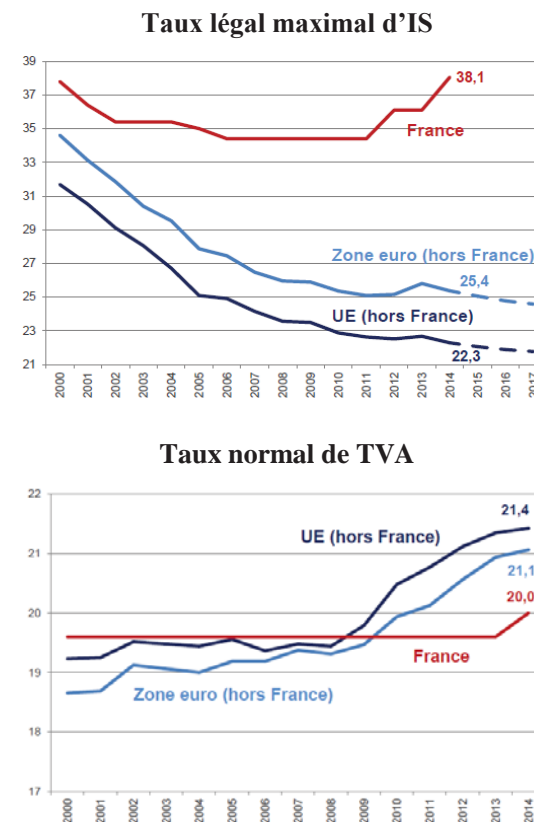
Si plusieurs partenaires économiques ont simultanément recours au même type de dévaluation fiscale, l'effet se trouvera alors mécaniquement atténué, voire annulé.

2 - Une politique de dévaluation fiscale mise en œuvre dans de nombreux pays de l'Union européenne à partir de la TVA

La dévaluation fiscale semble faire figure d'alternative à la dévaluation monétaire dans un régime de changes fixes comme l'est l'union monétaire. Passet (2013)³²⁸ montre qu'un certain nombre d'États membres de l'UE ont eu récemment recours à une dévaluation fiscale ou au moins à une hausse de TVA. En effet, les taux normaux de TVA ont connu une tendance à la hausse : le taux normal de TVA a augmenté de 2 points en moyenne entre 2008 et 2014, pour l'ensemble des pays de l'UE (hors France) et de 1,8 point pour les pays partenaires de la France au sein de la zone euro. Parallèlement, le taux d'impôt sur les sociétés et les taux de cotisations sociales patronales ont connu une tendance à la baisse entre 2006 et 2013.

³²⁸ Passet O., « Concurrence fiscale en Europe : la relance des hostilités », *Xerfi Synthèse*, 2013.

Graphique n° 35 : Évolution du taux légal maximal d'IS et du taux normal de TVA de 2000 à 2017 en France et en Europe



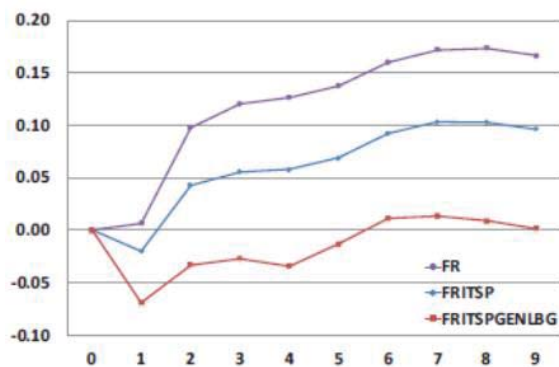
Note : pour le taux légal maximal d'IS en France, Olivier Passet tient compte de la contribution exceptionnelle à l'IS dont le taux était de 5 % en 2013.

Source : Passet (2013).

Depuis 2006, quinze États membres de l'UE ont mis en œuvre une politique de dévaluation fiscale en basculant une part de leur assiette fiscale des facteurs de production vers la consommation : l'Allemagne, le nord de l'Europe, la Grèce, le Royaume-Uni, et la plupart des pays d'Europe centrale et orientale (PECO). La dévaluation fiscale s'est traduite par une baisse du niveau de prélèvements obligatoires pesant sur les entreprises ayant pu atteindre jusqu'à 4,5 point de la valeur ajoutée d'une entreprise type en Bulgarie. Cette diminution aurait atteint 2 points en Allemagne, et un peu plus d'un point au Royaume-Uni. La France est restée à l'écart de ce mouvement jusqu'à l'adoption du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE, cf. annexe 4).

Du fait de son caractère non coopératif, la dévaluation fiscale est porteuse d'un effet de contagion : les pays qui connaissent une baisse de leur volume d'exportation en raison de la dévaluation fiscale pratiquée par d'autres pays, sont incités à adopter cette mesure à leur tour pour rétablir leur compétitivité-prix. Ce « *jeu de domino* » (Passet, 2013) peut donc aboutir à une annulation de l'amélioration de la compétitivité-prix obtenu dans un premier temps (les gains obtenus durant cet intervalle demeurent néanmoins acquis). Une analyse de la Commission européenne³²⁹ semble confirmer cet effet : l'impact d'une dévaluation fiscale unilatérale (correspondant à une baisse de cotisations sociales employeur à hauteur d'un point de PIB compensée par une augmentation à due concurrence de la TVA) est d'autant plus favorable qu'aucun autre pays ne mettrait en œuvre une mesure similaire. La politique de dévaluation fiscale devrait se faire en accord entre partenaires européens.

Graphique n° 36 : Évolution théorique du PIB en France selon le périmètre géographique de la dévaluation fiscale



Lecture : la courbe en violet correspond à une dévaluation menée unilatéralement par la France ; la courbe bleue à une dévaluation multilatérale menée conjointement par la France, l'Italie et l'Espagne ; enfin, la courbe rouge à ce même périmètre de dévaluation fiscale élargi à l'Allemagne, les Pays-Bas et la Belgique. L'axe en abscisse correspond aux années.

Source : Commission européenne, Study on the Impacts of Fiscal Devaluation, Taxation Papers, Working Paper n°36, 2013, modèle NiGEM.

³²⁹ Commission européenne, *Study on the Impacts of Fiscal Devaluation*, Taxation Papers, Working Paper n°36, 2013.

Dans le contexte de dévaluation fiscale multilatérale qui caractérise l'UE au cours des dernières années, une politique de dévaluation fiscale en France aurait pu se justifier dans une logique de rattrapage et de compensation de la perte de compétitivité liée aux politiques de dévaluation fiscale opérées ces dernières années par ses partenaires européens. Le crédit d'impôt compétitivité-emploi (CICE) et les mesures décidées dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité ont réduit l'acuité du débat s'agissant de la dévaluation fiscale en France.

B - Une dévaluation fiscale s'appuyant sur la TVA aux effets significatifs à court terme et estompés à moyen-long terme

1 - Une dévaluation fiscale s'appuyant sur la TVA aux effets transitoires d'ampleur limitée et très dépendants des hypothèses retenues

Les simulations macroéconomiques des effets d'une dévaluation fiscale concernent, pour l'essentiel, les basculements d'assiette des cotisations sociales vers la TVA (mesure dite de « TVA sociale »). Elles présentent des résultats divers. Cette hétérogénéité provient en premier lieu des différences de spécification des modèles utilisés, plusieurs mécanismes ne pouvant pas nécessairement être pris en compte. Par ailleurs, les résultats sont très sensibles aux paramètres choisis ou calibrés. Fève, Matheron et Sahuc (2010)³³⁰ réalisent un test de sensibilité des résultats aux valeurs des différents paramètres d'où il ressort que l'élasticité de l'offre de travail est cruciale pour appréhender l'effet de la TVA sociale dans un modèle DSGE, ce qui renvoie à la pente de la courbe des salaires. De même, Heyer, Plane et Timbeau (2012)³³¹ montrent que les effets d'une « quasi TVA sociale » sont sensibles aux élasticités retenues, aux comportements de marge des entreprises et aux réactions des partenaires internationaux. Pour les modèles keynésiens en économie ouverte, les emplois sont créés s'il y a des gains de compétitivité, donc une baisse durable du salaire réel. Pour les modèles DSGE, il faut une hausse du salaire réel pour augmenter l'emploi.

³³⁰ Fève P., Matheron J. et Sahuc J.G., « La TVA sociale : bonne ou mauvaise idée ? », *Economie et Prévision*, 2010, 193.

³³¹ Heyer E., Plane M. et Timbeau X., « Impact économique de la « quasi TVA sociale » - Simulations macroéconomiques et effets sectoriels », 2012.

L'étude de Gauthier (2009) repose sur une maquette analytique calibrée sur les données des comptes nationaux 2006. Elle modélise une petite économie ouverte à deux types de travailleurs (qualifiés ou non) : l'offre de travail des employés qualifiés est supposée constante et insensible aux conditions de marché, tandis que celles des employés non-qualifiés est excédentaire (il n'y a donc du chômage classique structurel que ces derniers). Dans le cas des travailleurs peu qualifiés, il est supposé que les salaires nominaux sont indexés sur les prix à la consommation afin de tenir compte du mécanisme d'indexation du SMIC, fortement corrélé à l'inflation. Enfin, le capital est supposé parfaitement mobile et le taux d'intérêt réel étranger exogène. L'étude montre qu'une politique de TVA sociale, consistant à substituer l'équivalent d'un point de PIB marchand de recettes de TVA (soit 13 Md€) à un montant équivalent de cotisations sociales employeurs aurait des effets, certes modestes, mais positifs et persistants. Ainsi, l'effet sur l'emploi serait positif (50 000 emplois à horizon de 10 ans), d'autant plus dans le cas d'une baisse de cotisations ciblée sur les bas salaires (250 000 emplois au même horizon). L'essentiel de l'effet sur l'emploi proviendrait donc du reprofilage des cotisations sociales employeurs.

Le modèle d'équilibre général dynamique stochastique (DSGE) de Coupet et Renne (2008) prédit quant à lui des effets moins positifs, et toujours d'ampleur limitée. Il permet dans un premier temps de comparer les effets respectifs de 3 hausses de la fiscalité de l'ordre de 1% du PIB marchand (cotisations sociales, TVA et fiscalité sur le capital), non compensées par la baisse d'un autre impôt. Les effets diffèrent sensiblement, à court terme comme à long terme, selon l'impôt touché :

- à court terme, les rigidités, de plusieurs ordres (coût d'ajustement des salaires et de l'investissement porté par les ménages, coût d'ajustement des prix et de l'emploi porté par les entreprises, lissage des taux d'intérêts nominaux par la banque centrale), modulent les effets précédemment cités. Par exemple, un an après la hausse de la fiscalité :
 - le PIB est réduit de 0,5% en cas de hausse des cotisations sociales, de 0,4% si c'est la fiscalité du capital qui est modifiée et de 0,1% si c'est la TVA ;
 - l'emploi est respectivement réduit de 100 000, 61 000 et 22 000 ;
- à long terme, une hausse de cotisations sociales se traduit par une réduction du PIB de 0,1% tandis qu'elle atteint 1,1% à la suite d'une hausse de la fiscalité sur le capital : la réaction de l'investissement étant nettement plus marquée (-3,8% contre -0,1% dans le second

cas). Une hausse de TVA correspond dans leur modèle à une situation intermédiaire puisque la hausse de TVA renchérit le coût du travail (via l'indexation automatique des salaires) mais aussi celui du capital (du fait des rémanences de TVA portées par les entreprises, non totalement répercutées sur les consommateurs selon le modèle) : ainsi, l'effet récessif est de -0,3% ;

À court comme à long terme, ce modèle semble prédire des effets récessifs de la TVA, moindres cependant que ceux qui découleraient d'autres hausses d'impôts. Dans tous les cas, les effets à escompter des basculements étudiés sont très limités.

Empiriquement, il semblerait que les effets d'une dévaluation fiscale soient assez conformes aux prédictions des modèles. Ainsi, de Mooij et Keen (2012)³³² ont travaillé sur un panel de 30 pays de l'OCDE de 1965 à 2009 : l'effet de la baisse des taux de cotisations sociales compensée par une hausse de la TVA est positif, surtout au sein de la zone euro. Les effets de mesures de basculement d'assiette vers la TVA restent cependant d'ampleur limitée. Les basculements étudiés dans les travaux cités sont généralement de l'ordre de 1% du PIB, ce qui représente environ 20 Md€ dans le cas de la France. Augmenter de cette ampleur les recettes de TVA nécessiterait ainsi une hausse d'environ 3 points du taux normal, ou d'environ 2 points de l'ensemble des taux : il s'agirait donc d'une modification importante de la fiscalité (à l'instar de ce qu'a fait l'Allemagne en 2007 en passant le taux normal de 16 % à 19%, tout en réduisant de 2 points le taux de cotisations sociales) dont les effets à attendre ne seraient que de l'ordre de quelques dixièmes de point de PIB. Le constat serait similaire pour un basculement d'assiette d'une ampleur moitié moindre (10 Md€), comme celui pris en compte dans les simulations du Haut conseil pour le financement de la protection sociale.

³³² de Mooij R. et Keen M., "Fiscal Devaluation and Fiscal consolidation : The VAT in troubled time", *IMF Working Paper WP/12/85*, 2012.

Les simulations de basculement d'assiette du travail vers d'autres impositions réalisées par le Haut conseil pour le financement de la protection sociale

En s'appuyant sur trois modèles macro-économiques³³³, le Haut conseil pour le financement de la protection sociale a simulé différentes hypothèses de basculements d'assiette dont l'une est assimilable à une « TVA sociale »³³⁴. Plusieurs scénarios de baisse du coût du travail, compensée par trois mesures de financement distinctes, ont été pris en compte :

- un allègement de 2 points des cotisations employeurs (soit 10 Md€) :
 - soit uniforme sur l'ensemble de l'échelle des salaires ;
 - soit concentré sur les salaires moyens avec un déplacement du point de sortie des allègements de 1,6 à 2,09 SMIC en conservant une dégressivité linéaire ;
 - soit concentré sur les bas salaires avec un accroissement du taux d'exonération au voisinage du SMIC de 7,4 points avec un déplacement du point de sortie de 1,6 à 1,75 SMIC ;
- un financement assuré :
 - soit par une hausse généralisée des prélèvements hors cotisations répartie selon la structure actuelle des impôts (prélèvement dit « générique ») ;
 - soit par un relèvement du taux de CSG sur les revenus d'activité, du patrimoine et de remplacement ;
 - soit par une hausse de TVA.

Les résultats des différents modèles dépendent notamment des hypothèses retenues s'agissant des comportements de marge des entreprises, et donc de la transmission d'une diminution des coûts salariaux dans des gains de compétitivité sur les marchés intérieur et étrangers :

- dans un premier cas, la dynamique « spontanée » des prix telle qu'elle est retracée par les différents modèles n'a pas été contrainte ;
- dans un second cas, a été retenue une répercussion dans les prix de la baisse de coût permise par les allègements, à hauteur de 50% immédiatement et de la totalité à un horizon de cinq ans.

³³³ Le modèle *Mésange* partagé entre l'Insee et la direction générale du Trésor, le modèle *e-mod* de l'OFCE et le modèle *Nemesis* structuré par l'équipe Erasme et utilisé par la direction générale des entreprises.

³³⁴ Haut conseil du financement de la protection sociale. *Point d'étape sur les évolutions du financement de la protection sociale*. Éclairages IV et V, mars 2014.

Indépendamment de la comparaison des effets des différents scénarios selon leur mode de financement (hausse de la CSG, de la TVA ou prélèvement générique)³³⁵, ces simulations permettent d'apprécier les effets estimés d'une TVA sociale.

Selon les modèles, les effets estimés sur le PIB à cinq ans d'un allègement de cotisations de 10 Md€ compensé par une hausse de la TVA s'élèveraient entre 0,0 et +0,2 point de PIB. L'impact sur l'emploi serait compris entre 31 000 et 57 000 dans le cas d'un allègement uniforme, entre 35 000 et 80 000 dans le cas d'un allègement concentré jusqu'aux salaires moyens et entre 55 000 et 213 000 dans le cas d'un allègement concentré sur les bas salaires (l'hypothèse de financement testée est alors celle d'un prélèvement générique et non plus d'une hausse de la TVA).

Les différentes simulations font apparaître des effets plus ou moins prononcés sur le solde extérieur mais globalement limités : ceux-ci varient selon la capacité attribuée aux entreprises de réaliser des gains de parts de marché sur le marché intérieur (le modèle *Nemesis* se distingue en retenant une amélioration du solde extérieur à 5 ans compris entre 0,2 et 0,4 point de PIB).

2 - Un basculement d'assiette sur la TVA à l'impact différencié selon les agents et selon les secteurs

À court terme, l'effet d'une mesure de type « TVA sociale » sur les salariés peut différer selon leur niveau de qualification (Gauthier, 2009)³³⁶. En effet, la hausse des prix pèsera moins sur les revenus des ménages modestes dont le salaire sera assez directement indexé sur l'inflation. L'ajustement des salaires nominaux à la hausse des prix pourra être plus long pour les travailleurs qualifiés, notamment si la réduction des cotisations sociales est ciblée sur les bas salaires.

Par ailleurs, l'effet de ces politiques sur l'emploi est sensible au ciblage des allègements de charge retenu. Par exemple, une baisse des cotisations sociales concentrée sur les bas niveaux de salaires financée par une hausse de la TVA sur l'ensemble de la consommation pourrait avoir des effets plus importants sur l'emploi car l'élasticité de l'emploi à son coût est plus importante au voisinage du SMIC que pour les plus hautes rémunérations. Au voisinage du SMIC, l'assurance est en effet plus forte que les baisses de cotisations sociales induisent une baisse du coût du travail et non une hausse des salaires s'il n'y a pas de recours aux « coups de pouce » du SMIC. Malgré des estimations différentes, la

³³⁵ Les simulations du Haut conseil pour le financement de la protection sociale sont détaillées en annexe 6.

³³⁶ Gauthier S., « Un exercice de TVA sociale », *Économie et prévision*, 2009.

littérature économique trouve généralement que l'élasticité de l'emploi à son coût est proche de 1 pour les bas salaires et décroissante à mesure que le salaire et donc le coût du travail augmente : en moyenne, elle serait proche de 0,5³³⁷. Un tel ciblage suppose néanmoins de pouvoir continuer de réduire le coût du travail sur les bas salaires compte tenu des exonérations de cotisations sociales déjà existantes.

Comme pour toute mesure de dévaluation, une mesure de type « TVA sociale » ne serait pas non plus équivalente pour les différents secteurs économiques, et ce pour plusieurs raisons :

- l'élasticité de substitution entre capital et travail varie sensiblement entre les secteurs bien que l'effet soit d'une ampleur très limitée : Balisteri et al. (2003) et Raval (2011)³³⁸ ont obtenu un champ de valeurs variant d'un facteur 10. En effet, le partage de la valeur ajoutée entre capital et travail n'est pas le même selon les activités. Les secteurs dont la fonction de production ne permet pas facilement de substituer du travail au capital à long terme sont susceptibles d'être négativement touchés par une mesure qui renforce très légèrement la fiscalité sur le capital tout en allégeant celle qui porte sur le travail ;
- si l'allègement de cotisations sociales est ciblé sur les plus bas salaires, alors les entreprises intensives en main-d'œuvre non qualifiée profiteront davantage de la TVA sociale que les autres ;
- comme pour les consommateurs, la part des exports dans la production des entreprises, très variable selon les secteurs, n'est pas neutre sur les bénéficiaires que les entreprises peuvent retirer de la TVA sociale³³⁹.

Les effets peuvent également dépendre du ou des taux de TVA qui sont augmentés. Ainsi, pour un même basculement d'assiette en termes de rendement, une hausse uniforme de tous les taux de TVA n'aura pas les mêmes effets qu'une hausse des taux réduit ou intermédiaire. En effet, ces derniers concernent davantage les secteurs abrités, intensif en main-

³³⁷ Bock S., Lissot P. et Ozil S., « Matis : Une maquette d'évaluation des effets sur l'emploi de variations du coût du travail », *Les cahiers de la DG Trésor*, 2015.

³³⁸ Raval D., "Beyond Cobb-Douglas: Estimation of a CES Production Function with Factor Augmenting Technology", *Center for Economic Studies Working paper*, 2011.

³³⁹ Selon Carbonnier (2012), les consommateurs pourraient être touchés par la TVA sociale dans différentes proportions, selon la part de produits importés dans leur consommation. Cette proportion varie relativement selon les niveaux de vie et le degré de substitution entre biens domestiques et biens étrangers n'est pas aisé à estimer.

d'œuvre, tandis que les industries exportatrices sont essentiellement taxées à taux normal. Cependant, les modèles macro économétriques ne sont en général pas capables de modéliser ces différences de réaction par taux et ne précisent pas la nature de la hausse de TVA.

CONCLUSION

La TVA n'apparaît pas comme un impôt adapté à la poursuite d'objectifs de politique économique tels que la régulation du cycle, le soutien à des secteurs et, en particulier, à l'emploi, ou encore comme un outil de redistribution.

La TVA n'exerce qu'un faible effet de stabilisation automatique en raison de l'élasticité quasi-unitaire de ses recettes au PIB. Elle n'est pas utilisée de façon restrictive en phase haute du cycle économique. Son effet contra-cyclique en bas de cycle, théoriquement significatif, présente des risques déflationnistes, ce qui invite à ne pas l'utiliser comme un instrument de régulation conjoncturelle.

L'utilisation de taux réduits de TVA dans une grande variété de secteurs n'a pas démontré son efficacité économique. Les taux réduits sectoriels poursuivent des objectifs multiples dont la réalisation souffre d'un manque d'évaluation.

Plusieurs taux réduits introduits pour des considérations d'efficacité économique, comme le taux réduit sur la restauration et les hôtels ou celui s'appliquant aux travaux de rénovation et d'entretien des logements, constituent des instruments peu efficaces de la politique de l'emploi. Le coût par emploi créé par le taux réduit dans la restauration (175 000 € à 262 000 €) dépasse largement celui estimé pour les dispositifs de soutien direct à l'emploi auxquels il s'est substitué (86 000 € par emploi pour la prime forfaitaire à l'emploi sectorielle) ou avec lesquels il coexiste (entre 34 000 € et 42 000 € par emploi pour les exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires).

Indépendamment de l'appréciation qui peut être portée sur l'opportunité de soutenir ces secteurs spécifiques, c'est l'utilisation de la TVA pour ce faire qui s'avère peu efficace. Une baisse ciblée du taux, dont les répercussions ne se font sentir que de manière indirecte, conduit les assujettis à arbitrer entre plusieurs objectifs (amélioration des marges, baisse des prix de consommation, soutien au salaire ou à l'emploi) rendant d'autant plus incertaine la réalisation de l'objectif poursuivi par la puissance publique.

La TVA n'apparaît pas comme un outil de redistribution pertinent. Ses effets distributifs, c'est-à-dire la mesure dans laquelle l'assujettissement ou non à l'impôt modifie la répartition des revenus des

ménages, conduisent au constat que la TVA est régressive. Ce constat doit cependant être nuancé. Le poids de la TVA dans la consommation des ménages est d'abord croissant avec le niveau de vie. Ensuite, l'effet régressif de la TVA serait atténué dans une perspective de cycle de vie, par rapport à une mesure à un moment donné. Enfin, une hausse de TVA pourrait avoir un impact différencié sur les revenus des ménages compte tenu des mécanismes d'indexation de certains revenus (SMIC, prestations sociales...).

Les exonérations et les taux réduits présentent aujourd'hui un faible impact redistributif car l'effet plutôt régressif du taux intermédiaire tend à compenser partiellement le faible effet progressif du taux réduit à 5,5 %. Pour autant, même avec un meilleur ciblage des exonérations et des taux réduits, la TVA ne constituerait pas un puissant instrument de redistribution, notamment en raison de la faible différenciation des structures de consommation. De plus, l'avantage absolu moyen procuré par chaque taux réduit est toujours supérieur pour le 10^{ème} décile par rapport au 1^{er} décile, même pour les biens et les services pour lesquels le taux réduit est redistributif. Sur l'ensemble des biens et des services imposés à taux réduits, l'avantage absolu total s'élève en moyenne à 720 € pour un ménage du 1^{er} décile contre 2 015 € pour un ménage du 10^{ème} décile. Ces éléments doivent conduire à préférer la fiscalité directe plutôt que la TVA comme instrument de redistribution.

Enfin, la TVA est fréquemment présentée comme pouvant être le support d'une politique de dévaluation fiscale alternative à la dévaluation monétaire dans un régime de changes fixes comme l'est la zone euro. Les effets attendus d'une telle politique dépendent en premier lieu de la modification du système fiscal choisi qui peut prendre différentes formes (diminution de l'impôt sur les sociétés ou des cotisations sociales employeurs en contrepartie d'une imposition accrue des revenus ou de la consommation voire d'une baisse des dépenses publiques). Les mesures de type « TVA sociale » constituent l'une des modalités de la dévaluation fiscale. Leurs effets sur la compétitivité et l'emploi s'estompent à moyen-long terme et dépendent de la sensibilité de la demande de travail à la baisse du coin fiscal-social et de l'impact sur le commerce extérieur. Le crédit d'impôt compétitivité-emploi (CICE) et les décisions prises dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité constituent en fait des mesures assimilables à une politique de dévaluation fiscale.

Pour l'ensemble de ces raisons et dans un contexte marqué par de fortes tensions sur les finances publiques, il semble plus judicieux d'assigner à la TVA une finalité principalement budgétaire.